

QUE SUPIMOS CONSEGUIR

Ensayos sobre los
años democráticos

Arnaldo Medina - Sergio De Piero
(Comps.)

QUE SUPIMOS CONSEGUIR

Ensayos sobre los
años democráticos

QUE SUPIMOS CONSEGUIR

Ensayos sobre los
años democráticos

Arnaldo Medina - Sergio De Piero
(Comps.)

Ernesto Villanueva
Daniel Novak
Juan Carlos Travela
Arnaldo Medina
Patricio Narodowski
Karin Grammático.
Daniela Losiggio
Mirta Amati
Sergio De Piero
Penélope Vaca Ávila
Rafael Ruffo
Marina Acosta

Agustina Lassi
Charo López Marsano
Ernesto Salas
María Laura Eberhardt
Matías Triguboff
Paula Amaya
Guillermo Daniel Nández
Walter Bosisio
Martin Biaggini
Lizette Aguirre
María Florencia Iglesias
Gustavo Tito

Que supimos conseguir : ensayos sobre los años democráticos / Arnaldo Medina ... [et al.] ;
Compilación de Arnaldo Medina ; Sergio De Piero. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad
Nacional Arturo Jauretche, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91005-0-1

1. Democracia. 2. Conflictos Sociales. 3. Elecciones Nacionales. I. Medina, Arnaldo
II. Medina, Arnaldo, comp. III. De Piero, Sergio, comp.
CDD 300.71



Universidad Nacional Arturo Jauretche

Rector: Dr. Arnaldo Darío Medina

Vicerrector: Ing. Miguel Binstock

Secretaría General: Lic. María Teresa Poccioni

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración:

Dr. Sergio De Piero

Coordinador Editorial: Ernesto Salas

Diseño interior y tapa: Gabriela Ruiz

Fotografía de tapa: Mariano Sanchez Fototeca ARGRA

Corrección: Ernesto Salas

1ª edición digital, Marzo de 2025

© 2025, UNAJ

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.editorial.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Indice

Prólogo	9
1. EN DEMOCRACIA	13
Acerca de la creación de una universidad	15
<i>Ernesto F. Villanueva</i>	
El derrotero económico de la democracia	27
<i>Daniel E. Novak</i>	
<i>Juan C. Travela</i>	
La salud en democracia	61
<i>Arnaldo Medina</i>	
<i>Patricio Narodowski</i>	
Feminismo y democracia en la Argentina: un balance provisorio.....	81
<i>Karin Grammático</i>	
<i>Daniela Losiggio</i>	
Malvinas en/entre la identidad nacional y democrática	105
<i>Mirta Amati</i>	
2. VOTO POR VOS	125
La democracia argentina antes y después de 1983: un análisis desde el prisma del sistema de partidos	127
<i>Penélope Vaca Ávila</i>	
<i>Sergio De Piero</i>	
Campañas electorales argentinas. De las calles y la televisión a las plataformas digitales.....	147
<i>Rafael Ruffo</i>	
<i>Marina Acosta</i>	
<i>Agustina Lassi</i>	

Ni el tiro del final.....	169
<i>Charo López Marsano</i>	
3. LOS AÑOS Y LAS CRISIS	213
El Gran Pánico de 1989	215
<i>Ernesto Salas</i>	
Movilización y protesta social.	249
<i>María Laura Eberhardt</i>	
<i>Matías Triguboff</i>	
4. DESDE LO LOCAL: PERSPECTIVAS CONURBANAS	261
Gobiernos locales: perspectivas, transformaciones y desafíos del conurbano sur	263
<i>Paula Amaya</i>	
Memoria, Derechos Humanos y democracia: Apuntes para la historia local	287
<i>Guillermo Daniel Nández</i>	
<i>Walter Bosisio</i>	
Prácticas y consumos musicales en juventudes del Conurbano de Buenos Aires	303
<i>Martin A. Biaggini</i>	
5. ENTRE TODAS Y TODOS	319
La Economía Popular Social y Solidaria en Argentina: debates y desafíos para su inclusión y reconocimiento	321
<i>Lizette Aguirre</i>	
<i>María Florencia Iglesias</i>	
Un recorrido de la Agricultura Familiar en Democracia.....	339
<i>Gustavo Tito</i>	
Sobre los autores.....	359

Prólogo

¿Qué es lo que representa para una sociedad la democracia? ¿Es un mecanismo electoral para elegir autoridades? ¿Es una forma de organizar y ejercer el gobierno? ¿Es un modo de vida? ¿Es un conjunto de principios éticos? ¿O expresa el proyecto que una sociedad se da a sí misma en la construcción de futuro? Quizás existan muchas respuestas para cada una de estas preguntas o tal vez cada una de ellas representan algunas de las dimensiones posibles que implica la construcción de la democracia. En cualquier caso la democracia es una preocupación pero también una esperanza y un punto de partida para imaginar la sociedad deseable. En Argentina atravesamos una etapa histórica, abierta en 1983 luego de una feroz dictadura, que supo recorrer diversos caminos de esa democracia con aquello que suele denominarse como avances y retrocesos. Este libro reúne un conjunto de textos que hablan de un recorrido, que no es lineal en ningún sentido: ni en los temas, ni en los y las protagonistas, ni en sus abordajes; pero tampoco propone un análisis que parta de una dualidad, que suele ser reductiva, como la que plantea la noción de avances y retrocesos o luces y sombras. Narra, esa es su intención, procesos que atraviesan a la democracia en distintas dimensiones y esferas y en todas ellas conviven procesos que deseamos recordar y celebrar, y también de los otros. Pues no hay proceso político que pueda escapar a la obtención de objetivos alcanzados, a sabien-

das que se ha renunciado a algunas expectativas en el mientras tanto. En 1983 imaginamos una democracia luego de la noche más oscura. La intención aquí no es detenernos en cuántos de aquellos sueños se cumplieron y cuáles se frustraron, porque no es nuestro propósito construir un inventario de aquel proceso social, político y económico rico en manifestaciones. Reiteramos: queremos repasar algunas instancias de ese itinerario y analizarlas, recordarlas y, hasta donde nos sea posible, ayudar a comprenderlas.

En estas páginas se evalúan procesos que tienen que ver claramente con actores, sus acciones y sus identidades conviviendo con textos que refieren a hechos históricos centrales de estas últimas décadas. Miradas sobre actores que se han ido transformando con los años. Lecturas sobre los hechos históricos que hemos ido modificando a lo largo del tiempo o cuyo impacto en la sociedad cambia según los presentes. Detenernos a incentivar esas tareas, es parte de los objetivos de esta compilación.

No cabe duda de que esta labor adquiere un valor particular en este presente en que, luego de décadas de construcción, la democracia es puesta en cuestión. No ya en los términos en que se planteó en el siglo XX, en tanto las propuestas de ruptura e interrupción violenta de gobiernos legales. Se cuestionan principios democráticos y no solo en los términos coyunturales en los que se escribe este prólogo. Hace ya algunos años que la democracia ha comenzado a agrietarse, en ocasiones de manera peligrosa, y cuyas consecuencias finales no logran advertirse. O quizás, este presente signifique el nacimiento de nuevas prácticas que la fortalezcan. En eso estamos.

Unas breves palabras sobre la organización de la obra. La hemos presentado en cinco partes que reúnen abordajes varios para referirnos a nuestra democracia, cada una con un título que introduce de alguna manera lo que se trabaja en ese apartado. Esas divisiones facilitan la lectura y a la vez produce un diálogo entre los textos.

Finalmente, destacar que se trata de un proyecto colectivo y por tanto queremos agradecer a quienes dedicaron tiempo y trabajo para elaborar los textos. Nos alegra que este libro sea una producción de la Editorial

UNAJ a cuyo crecimiento apostamos. El trabajo de Ernesto Salas, su director, ha sido clave también para la publicación de esta obra.

Dejamos el libro en manos de las lectoras y los lectores, para que sea también, una acción en favor de nuestra democracia.

Florencio Varela, noviembre de 2024

Arnaldo Medina - Sergio De Piero

1. EN DEMOCRACIA

Acerca de la creación de una universidad

*Ernesto F. Villanueva*¹

Si bien el retorno a la democracia en 1983, significó una renovación total en el mundo universitario en lo referido a un clima de libertad interna, a planes de estudio actualizados, al reingreso de docentes perseguidos por la dictadura, lo cierto es que recién unos años después, al incremento de la cantidad de estudiantes, se le agrega el surgimiento de nuevas universidades. A esa primera oleada de los noventa, muy ligada al dictado de la Ley 24.521 de educación superior, le sucede otra, unos quince años después, que no sólo multiplicó la cantidad de instituciones, sino que permitió desarrollar un perfil más popular a la educación superior argentina.

A modo de ejemplo, quiero referirme en este artículo a la experiencia personal que tuve en la creación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, pues si bien ninguna experiencia es totalmente trasladable a las demás, creo que es útil conocer algunos de los desafíos que se presentan en este sentido.

1 Rector Emérito de la UNAJ

A la hora de crear una universidad uno debe hacerse un par de preguntas centrales, ¿cómo tiendo a pensar las universidades en general?, ¿cómo influyen las transformaciones habidas en el mundo?, ¿cuáles son las cuestiones principales que tienen que tener las universidades?

A mí juicio, hay tres ejes a partir los cuales pueden definirse estas instituciones, a lo que hay que agregar un cuarto eje que recién surge en el siglo XX.

Globalismo vs. Particularismo

El primer eje se refiere a si la universidad que se analiza es más globalista o más particularista. Este tema ha estado siempre en la historia de las universidades. Cuando se observa el surgimiento de la Sorbona, tenía una orientación más universalista, pensada no solo para París sino para toda Europa. Por el contrario, la Universidad de Boloña, una institución casi contemporánea de la primera, estaba más centrada en la preocupación por la formación de funcionarios que coadyuvaran en la gestión pública. Uno de los ejes que tenemos que fijarnos es si esa institución va a tener un perfil más universalista, por decir así. Hoy, por ejemplo, se habla de cómo tenemos que educar a los estudiantes. Prepararnos para estar en el mundo o prepararnos para estar en nuestra nación. Ese es un eje muy fuerte en todas las instituciones universitarias.

Didáctica y Pedagogía

Un segundo tema se refiere a la dinámica de la enseñanza. ¿Qué asimetría se verifica entre docentes y estudiantes? Cuando uno va, por ejemplo, al aula magna de la Universidad Nacional de Córdoba y observa cómo se presentaban las tesis antes —la sala es impresionante-, el estudiante estaba abajo de una especie de púlpito donde estaba el director de tesis y el jurado estaba también en un estado muy sobre elevado. Eso habla de cierto tipo extremo de asimetría. Pero cuando uno

recuerda a Paulo Freire, evidentemente ahí hay una distancia mucho menor entre docente y estudiante. Tengamos presente que ambos polos de este eje no son del siglo XXI exclusivamente. Existieron desde los orígenes mismos de la educación superior. Mientras unos profesores ni siquiera permitían preguntas de los estudiantes, clases magistrales que consistían en puros monólogos, otros recuperaban los diálogos socráticos en los que muchas veces el pensador se limita a guiar al discípulo para que este mismo llegue a conclusiones correctas. Otra forma que adopta este eje se refiere también a la duración de las carreras. Cuando todavía en la edad media surgen los estudios de cirujano en oposición al médico, o el de notario como contrapuesto al de abogado, no solo se observa una disputa por la orientación más práctica o más académica del título, sino también una discusión acerca de cuándo “liberar” al estudiante respecto de la institución. Insisto, esto no es de hoy. Las disputas acerca de la forma de enseñanza están en los clásicos griegos, incluso acerca del estatus del docente, si lo hace por vocación, v.g. Platón o Aristóteles, o como un modo de trabajo, por ejemplo, los sofistas. Este segundo eje, ya no centrado en los alcances y las pretensiones del conocer sino en el modo de transmisión, es también fundamental para analizar cualquier universidad.

Innovación vs saber legitimado

Un tercer eje en el que se asienta el perfil universitario está instituido por una antinomia, el saber legitimado versus la búsqueda de la innovación. Este polo es más visible desde el siglo XIX porque a fines del XVIII la revolución francesa, en la que abrevia la edad contemporánea, elimina las universidades por ser una corporación reducto del conservadurismo y de un conocimiento anquilosado, mientras que alrededor surgían academias que se atrevían, por ejemplo, a medir la circunferencia de la tierra. Lo que se denominó la ilustración, tan influyente en la independencia de América, no tenía su epicentro en las universidades precisamente. Sin irnos tan lejos, tenemos las experiencias de Córdoba

y Chuquisaca, una enfrascada en la transmisión de saberes dogmáticos, y la otra, de la mano de la Academia Carolina y de la práctica en terreno de los códigos españoles, buscando nuevos órdenes e ideas para un mundo que se derrumbaba. Por un lado, corporaciones peligrosísimas para una sociedad que quería más libertad; por el otro, universidades que buscan más el nuevo conocimiento, que se piensan a sí mismas como estando en la frontera del conocimiento e interrogándose acerca de la existencia misma de la universidad.

Entonces, el primer eje es el globalismo versus el particularismo, el segundo eje es la forma de la enseñanza, el tercer eje es conocimiento legitimado versus frontera del conocimiento.

Masividad y elitismo

Desde su creación la universidad formó élites, minorías. Pero en el siglo XX, sobre todo a partir de su segunda mitad, el avance científico y tecnológico lleva a un nuevo desafío y entonces surge un cuarto eje que se agrega y matiza los anteriores. Se trata de ubicar la institución para seguir formando élites o si encara la dificultad de formar proporciones crecientes de la población. Siempre la universidad había sido elitista. Siempre fue de la gente privilegiada. Recién en el siglo XX, y yo diría casi desde 1950 en adelante, con las iniciativas que tuvo Estados Unidos al respecto, que democratizó muchísimo la educación, surge una orientación más masiva y se diversifica la oferta y las características de las instituciones, Es que Estados Unidos descubrió, al terminar la guerra, que el nivel de conocimiento de su población era pésimo en comparación con una victoria militar que le abría el poder mundial, pero para lo que no estaban preparados. En el mismo periodo, Inglaterra trató de mejorar la calificación de su clase obrera y en nuestra Patria se incrementó la cantidad de estudiantes universitarios a través de la gratuidad a la enseñanza. Con una perspectiva algo parroquial, es común analizar nuestros avances en salud, educación y orientaciones económicas como si no estuvieran en un contexto mundial, pero lo cierto es que los

gobiernos argentinos que hicieron mucho en favor de nuestros habitantes han estado muy cruzados por experiencias internacionales. En el caso del peronismo, es útil conocer los modelos de Lázaro Cárdenas en México y del laborismo británico.

Estos ejes son muy útiles a la hora de conocer las universidades realmente existentes. Es que hay muchos textos que glorifican la universidad, incluso en ocasiones se las convierte en ídolos, se las idolatra. También se las identifica con iglesias, se habla, por ejemplo, del templo del saber. Sin embargo, su historia tiene muchos claroscuros. Existen las tribus académicas, las irracionalidades, los privilegios. La universidad siempre fue un campo en disputa. Es que el saber es poder y, por ende, los poderosos son muy celosos de cómo se distribuye el saber, incluso en demasiadas ocasiones ese saber ha sido de carácter privado y, con el desarrollo tecnológico como motor del avance del capitalismo, ese rasgo se está multiplicando. Diderot y D'Alambert fueron tan subversivos porque, a través de la Enciclopedia, democratizaron el saber.

La verdad es que la historia de la universidad no ha sido lo que nos gustaría. Las universidades han sido reaccionarias. Pensemos en la universidad argentina de 1955, una institución de espaldas a los sufrimientos del pueblo. Pero también la universidad ha sido fuente de renovación, de transformaciones, lugar donde se incubaron grandes ideas y mejores dirigentes. Es una institución en disputa. Los que somos del mundo universitario la amamos y tendemos a glorificar sus aspectos positivos.

Nuevos factores

Ahora bien, estos tres ejes, a los que se les agrega el último referido a élites o masividad, son influidos en estas últimas décadas por cuatro cuestiones que inciden contradictoriamente en el perfil de universidad que uno quisiera impulsar. Y paso a mencionarlas:

a) En primer lugar, la universidad tiene una vocación universalista. Nace antes del descubrimiento de América. En todas las universida-

des europeas antes del siglo XVI se observa una vocación universal, inclinándose decididamente hacia lo global. La ciencia se pretende a sí misma de validez universal. Este es un primer elemento que tenemos que tener en cuenta a la hora de analizar una universidad, no sólo en relación al primer eje que habíamos mencionado sino también en relación a los otros.

b) Una segunda cuestión es que también hay elementos universalistas en la cultura de hoy, mucho más que en el pasado. Es cierto que, por ejemplo, el idioma español se expandió como algo universal, la corte británica en el siglo XVI hablaba en español porque España era dominante, pero eso no implicaba ni la India ni China ni el continente africano. Sin embargo, la expansión unificadora de la cultura en el mundo actual es fortísima y alcanza a todos los rincones del planeta. Basta ver como los bengalíes están a favor de la Argentina en el fútbol; la televisión, las plataformas, los *McDonald's*; uno encuentra en Beijing *Starbucks* como los de la esquina de casa. Distinto idioma, idéntico consumo, idénticos sillones y mesas, una realidad escalofriante. Hay una tendencia global muy unificadora.

c) En tercer término, están los aparatos universitarios de dominación en el mundo, por ejemplo, los rankings. Si uno observa los indicadores y variables que se toman en cuenta a la hora de decidir las posiciones, se percibe una gran inconsistencia debido a las dificultades de poner en una misma bolsa disciplinas y países muy disímiles. Pero todo lo que signifique cuantificar tiene mucho público en el sistema capitalista. Los periódicos nos cuentan que tal universidad mejoró su posición, que tal otra está peor y el QS World University Ranking se convierte en tema de conversación y en distribuidor de prestigio. Otro ejemplo es *Scielo*, repositorio multidisciplinario de revistas indexadas. En algunas disciplinas, para ser global, hay que publicar en inglés, lo demás no existe. En cada una de las disciplinas se encuentran revistas que son hegemónicas en el mundo. Incluso, en algunas revistas de ciencias exactas, se paga, y mucho, para publicar. Hay también empresas, como Academia.edu, una plataforma que avisa al investigador cada vez que alguien lo

cita. En fin, la lógica de mercado ha penetrado profundamente el mundo académico en todo el planeta. Por supuesto, hay intentos regionales de efectuar esquemas de prestigio más locales, que no signifiquen una dependencia total respecto de los países centrales, pero estos son más débiles. También están los sistemas de acreditación, que tienden a unificar muchísimo los planes de estudio haciéndolos globales, mal que les pese a investigadores y decanos. Estos sistemas tienen un sesgo conservador porque el método de análisis a través de pares, tiende a que estos sean los más reconocidos en la respectiva disciplina y, por ende, los que defienden que lo que se está haciendo es lo que debe hacerse. Es muy difícil para un sistema de acreditación aceptar la innovación y en demasiadas ocasiones se asemeja a lo poco serio. En cambio, lo estatuido es bueno. Si a ello se agrega que, como ocurre en nuestro país, se observan más los insumos, características de los docentes, planes de estudio, infraestructura, y no los resultados, o sea cuan buenos son los estudiantes y egresados, el conservadurismo es más acentuado. Es que el resultado no siempre es tan claro. ¿Qué se premia? ¿A la institución con mejores egresados o a aquella que logró buenos egresados partiendo de estudiantes con un capital cultural bajísimo? Lo cierto es que en esas polémicas los aparatos universitarios de dominación, también lo son de unificación, que no es otra cosa que una consecuencia de la globalización cultural. La pregunta acerca de qué es un profesional universitario es cada vez menos local y más universal.

d) El cuarto factor se refiere a las innovaciones tecnológicas habidas en el campo de la información, cuya última expresión se sintetiza en la inteligencia artificial. La Enciclopedia del siglo XVIII ha sido reemplazada, superada, enriquecida por *Google* de un modo difícil de imaginar hace unos cien años. La búsqueda de información, que en el pasado llevaba un tiempo enorme a los investigadores, ahora está, en un porcentaje altísimo, al alcance de cualquier ser humano. La utilización de *big data*, de algoritmos, hace que nos envíen a nuestros dispositivos la información que aquellos creen que nos puede interesar y elimina otra información incómoda o que nos resulta indiferente. Por supuesto, en

este plano hay emisores privilegiados, siempre en inglés, generalmente originados en los países centrales, mientras que a los habitantes de estos lares nos queda la posibilidad de consumir esos productos culturales, muy poco de producirlos. Todos estos esquemas nuevos, informáticos, inteligencia artificial, etc., uniforman. Pero no solo uniforman. Así como es más difícil que se ponga el nombre de un argentino, también es indudable que la inteligencia artificial y en general todo el mundo de la informática revoluciona la enseñanza en el mundo universitario de una manera formidable. En el tema de arquitectura hay un montón de conocimientos que ahora están enlatados y que antes eran tareas del arquitecto. Y es probable que eso vaya evolucionando y profundizándose.

Esta revolución para la educación, influye en la asimetría entre el educador y el educado. En qué medida esa modificación tecnológica nos cambia o va a hacernos cambiar en la dinámica educativa, en qué medida nos adecuamos, etc. Algunos especialistas sostienen que la universidad se ha quedado con el monopolio de la habilitación de títulos pero que, en todos los demás aspectos, compite, y no siempre con la agilidad y la calidad necesarias, con otras formas, plataformas e instituciones de educación. No comparto esa posición pues en la tradición anglosajona las universidades no expiden títulos y, sin embargo, tienen una potencia enorme. Por lo demás, del conjunto de títulos que otorga la universidad solo en algunos efectivamente sirve el título en sí mientras que en otros importa el conocimiento. En informática, por ejemplo, ¿a quién le interesa recibirse en ingeniería en informática cuando sin el título hay salarios muy apreciados? En las carreras en las que la firma del egresado equivale a una garantía de lo que se hace (los balances para los contadores, las recetas para los médicos, los planos para ingenieros y arquitectos), el título es irremplazable. Entonces, la universidad, en algunas cuestiones, sigue teniendo el monopolio del conocimiento, el monopolio formal. En otras cuestiones, no. Sí avanza mucho la educación a distancia, y ello ya es una realidad que se intensificará, las plataformas ya dictan cursos (algunos pagos, otros no) que ponen a disposición de quien quiera conocimientos con modos amables de transmitirlos. Imaginemos

que una universidad patrocine estos cursos, en particular en Ciencias Sociales, Filosofía, Humanidades. Eso es muy posible. ¿A eso se le puede agregar exámenes? ¿Se le puede agregar alguna consulta particular, alguna tutoría? Indudablemente, este último factor será cada vez más gravitante y aún no hay una respuesta única y efectiva al respecto.

El adecuacionismo y el afán de lucro

También hay otros dos aspectos que aparecen tiñendo la lógica al pensar una nueva universidad.

El primero se refiere a lo que denomino adecuacionismo, que se sintetiza en la consigna: adecuemos los planes de estudio a las necesidades del mercado o de la producción. Este punto de vista, más extendido de lo que se supone, ignora al menos un detalle impresionante. La duración de las carreras no es cero, sino cuatro, cinco, seis años. Esto es, ¿quién puede afirmar que el mercado o la producción seguirán demandando lo mismo cuando el estudiante termine sus estudios? Este “lag” —para usar un término caro a los economistas—, es vital a la hora de pensar planes de estudio, esto es, ¿qué distancia debe haber entre la formación académica y las necesidades actuales de la economía? Si consideramos, además, que la universidad no sólo prepara profesionales, sino también profesores e investigadores, la cuestión de los contenidos de cualquier plan de estudio se hace más compleja. Y ello sin entrar en las especificidades nacionales, tema crucial si los hay, y que da sentido a este artículo.

El tema del afán de lucro es otra de las cuestiones que hoy sobrevuelan. El individualismo exacerbado hace que perdamos de vista que las instituciones de un país se alimentan unas a otras. Así como en una fábrica nadie le pide al personal de seguridad que produzca, pues su tarea en todo caso es asegurar los bienes de esa fábrica, tampoco es lógico solicitar a cada institución que gane dinero, pues quizá su función sea la de formar a las personas en las distintas actividades que hacen a una comunidad. Pero el individualismo o la

disgregación llevan a exigencias absurdas para algunas instituciones y, sobre todo, para ciertas disciplinas.

A la hora de tomar decisiones

Tuve en cuenta estas características de las instituciones para armar una universidad en un territorio sin tradición de educación superior.

Y las preguntas que me hice fueron tres.

1. Qué necesita nuestra Patria
2. Qué necesita nuestra Provincia
3. Qué podemos hacer desde Florencio Varela y Berazategui.

Ignoro si las respuestas que dieron lugar a una política determinada en cuanto a carreras, perfil de los docentes y modos de enseñanza fueron las adecuadas. Eso lo dirá y lo está diciendo la cantidad de estudiantes, la calidad de los egresados, la inserción de la universidad en el territorio y su influencia.

Sin embargo, esas tres preguntas tienen algunos supuestos por detrás en cuanto a los objetivos a tratar de cumplir para una institución de creación reciente inserta en un contexto global complejo. Y digo complejo, aunque en realidad el término debería ser difícil porque casi todos los ítems a los que me referí más arriba muestran una tendencia globalista que aplastan las necesidades locales de las naciones menos favorecidas. Esto es, la globalización constituye un orden que no está pensado justamente en pro de nuestros países sino en el engrandecimiento de corporaciones mundiales que incluso debilitan los poderes locales.

De ahí que las respuestas a las dos primeras preguntas no son transparentes. Requieren de un equilibrio entre seguir perteneciendo a la corporación universitaria políticamente correcta y, a la vez, incorporar elementos que contribuyan a la solución de problemas nacionales y provinciales. Sobre todo, en las disciplinas más afiatadas, ello es particularmente difícil porque ya hay valores, corrientes de pensamiento, soluciones académicas que no siempre se condicen con nuestras necesidades. Y ese equilibrio entre búsqueda de soberanía intelectual y pertenencia

a un mundo que no dominamos ha de plasmarse en planes de estudio, perfil y actitud de los docentes, así como mecanismos de relación con los estudiantes que aseguren estos fines.

Indudablemente, para conocer nuestras necesidades se requiere también cierto conocimiento histórico, cierta ruptura con la naturalización de nuestra inserción en el mundo, cierto desarrollo de un pensamiento crítico que no dé por dadas definitivamente las situaciones actuales. De ahí la necesidad de incorporar asignaturas relacionadas con el pasado económico, social y hasta cultural y científico pues los análisis que sólo hacen hincapié en el presente, en los discursos o en las personalidades actuales son muy insuficientes a la hora de comprender donde vivimos, de dónde venimos y hacia dónde podemos y/o debemos ir.

Pero el tema puramente académico de trasmisión de saberes no alcanza para una cuestión crucial en nuestro país. Es cierto que la universidad ha sido un camino muy importante a la hora de pensar la movilidad social ascendente. Sin embargo, ese mecanismo ha tenido un efecto perverso o, al menos, no deseado, el desclasamiento que, en el caso de la Argentina, tiene severas consecuencias ideológicas. En la medida que durante décadas la Universidad se ha inscripto en una concepción que repudia las corrientes de pensamiento populares, la formación puede significar a la vez un giro de visión, un alejamiento respecto de los orígenes sociales del estudiante. Y si recordamos que más del 60% de los estudiantes son los primeros en sus familias que se incorporan a la educación superior, este efecto deletéreo contribuye a una escisión clasista que es, justamente, lo contrario de lo que se busca con una vocación democratizante.

Lograr que ese tránsito no implique una ruptura no es una tarea académica sino vital, experiencial. Y ello depende tanto de los planes de estudio como de sistemas de enseñanza, así como un compromiso creciente de la institución con su entorno inmediato y mediato.

Estos comentarios dispersos pueden contribuir a una reflexión sobre las posibilidades y realidades de una perspectiva nacional en la dinámica de una universidad.

El derrotero económico de la democracia

Daniel E. Novak
Juan C. Travela

Desde la recuperación de la democracia en 1983 hubo 31 gestores (ministros/as) de la economía argentina; omitiendo a quienes duraron menos de un mes en su gestión (5) y la de quienes la ejercieron en más de una oportunidad (3) se llega a 23 que, en un período de cuarenta años, arroja un promedio de menos de dos años de duración de cada gestión. Pero si tenemos en cuenta que las once gestiones que duraron más de dos años sumaron 323 meses, se concluye que las veinte restantes tuvieron una duración promedio de menos de ocho meses cada una, lapso que no parece suficiente para poder encauzar una economía como la argentina.

El producto interno bruto (PIB) más que se duplicó entre 1984 y 2022, aumentando un 111%, con una tasa acumulativa anual promedio de 1,94%, con la que no parece que seamos un país “emergente” en materia de desarrollo económico. En ese mismo período la población total pasó de 29,41 millones de personas a 46,24 millones, es decir que aumentó 57%, a una tasa acumulativa anual de 1,17%, motivo por el cual el PIB por habitante creció casi 35% con una tasa acumulativa anual promedio de 0,76%, cosa que induciría a pensar que el nivel de vida de la población mejoró poco más de un tercio.

Pero ¿qué población? La tasa de desocupación, que era de 4,6% en 1983 fue del 6,8% a fines de 2022, después de haber pasado por casi el 20% en 2002 y por más del 17% en 5 de los 8 años que van de 1995 a 2003; en ninguno de estos 39 años esa tasa estuvo por debajo de la que había en 1983.

El índice de pobreza que rondaba el 22% en 1982, cuarenta años después se ubicó en 39%, después de haber pasado por más del 40% durante cuatro años de este período, con lo cual podemos deducir que el aumento del PIB per cápita fue coincidente con un fuerte deterioro en la distribución del ingreso.

Entre 1984 y 2022 el promedio de inflación anual minorista fue superior al 200%, pero si se quitan los años hiperinflacionarios iniciales (1984/91) y los de la disparada más reciente (2016/22) el promedio de inflación anual entre 1992 y 2015 fue del 9%, claro que con tendencia creciente en los últimos años.

Pero lo más tenebroso fue el crecimiento de la deuda externa que se sextuplicó, pasando de 46.100 millones en 1983 a 276.700 millones en 2022, con una tasa acumulativa anual promedio de aumento del 4,7%. ¡La envidia que le da al PIB este crecimiento anual sostenido! Pero como el aumento del PIB apenas fue 111,4% eso significa que la relación deuda externa/PIB casi se triplicó, aumentando 184% o, dicho de otra manera, la capacidad de afrontar la deuda con producción propia se redujo a casi a la tercera parte.

Por supuesto que no todas las gestiones contribuyeron de la misma manera a esta sucesión de fracasos para lograr el desarrollo a largo plazo. En este marco, el objetivo de este capítulo es analizar cada una de esas contribuciones en pos de dilucidar por qué la democracia no encuentra la forma de lograrlo. Para cumplir con este objetivo, se implementó una metodología basada principalmente en el análisis en profundidad de información estadística, obtenida de organismos oficiales de índole nacional como también internacional (INDEC, BCRA, CEPAL, Banco Mundial, entre otros). Análisis que se nutre, además, de la elaboración de materiales, aprendizajes y re-

flexiones que surgen de la praxis docente de los autores en materias como Introducción a la Economía, Política Económica Argentina, Desarrollo Económico, entre otras. A su vez, esta información fue constatada mediante la revisión de bibliografía especializada, principalmente las obras de Canitrot (1992), Rapoport (2000), Ferreres (2005), Basualdo (2010), Ferrer (2015) y Rubinzal (2018). En el caso de referirse a un autor adicional, se citará debidamente en el texto. Por otro lado, en el anexo estadístico de este capítulo se pueden consultar cada uno de los indicadores a los que se hace referencia con su fuente también señalada.

1983/89: “Con la democracia se come, se cura, se educa...”

El primer paso en falso

En materia económica la situación al momento de recuperar la democracia era devastadora. El nuevo gobierno recibió una economía con muy alta inflación (344% anual), una exorbitante deuda externa que en solo ocho años se había prácticamente quintuplicado (mientras en 1976 su valor rondaba los 9.500 millones de dólares, en 1983 la misma ascendía a 46.106 millones) y un alto grado de desarticulación del aparato productivo por el proceso de desindustrialización y desnacionalización de empresas llevado a cabo entre 1976 y 1983.

Quien asumió la primera conducción económica en democracia fue Bernardo Grinspun, quien basó sus políticas en una concepción keynesiana² clásica, orientada a la recuperación del mercado interno a partir de la reactivación de la demanda efectiva, estimulando principalmente al consumo como motor de la recuperación económica.

2 Derivada de las ideas del célebre economista británico John Maynard Keynes (1883-1946) que se hizo famoso por sus propuestas para superar la Gran Depresión mundial de 1929/33.

Grinspun parecía convencido de que el poder del Estado era suficiente para disciplinar a los actores económicos y arbitrar las pujas entre los distintos sectores. El símbolo de esa convicción fue la famosa frase del Presidente Raúl Alfonsín cuando decía que “*con la democracia se come, se cura y se educa*”.

La reactivación económica a partir del aumento del consumo, basado en la redistribución del ingreso y el gasto público, hacía caso omiso de la restricción comercial externa, derivada de la desarticulación del aparato productivo y la alta dependencia de la importación de insumos, problemas que no son propios de las economías centrales y que no jugaban un rol preponderante en la concepción keynesiana tradicional.

A esto se agregaba el peso de la voluminosa deuda externa acumulada en los años anteriores, ante lo cual se intentó conformar un fallido Club de Países Deudores (Consenso de Cartagena) y suscribir un acuerdo a regañadientes con el Fondo Monetario Internacional a finales de 1984.

Lo que también enfrentó la política económica de Grinspun fue la virulenta **puja distributiva** entre los distintos sectores económicos, descubriendo en los hechos que el poder político del Estado no iba ser suficientemente efectivo frente al poder económico de los grupos empresariales concentrados y los de algunos sindicatos clave. Una prueba de ello fue que la inflación provocada por esa **puja** fue del 627% a lo largo de 1984.

Ante la falta de resultados efectivos en la táctica de Grinspun, se produce su renuncia y el reemplazo por Juan Vital Sourrouille, quien venía impulsando desde la Secretaría de Planificación un programa estratégico de mediano plazo.

Los Planes Australes

Sourrouille estuvo a cargo del Ministerio de Economía entre 1985 y 1988 y se propuso llevar a cabo un ajuste **heterodoxo** basado en el aumento de la inversión productiva y las exportaciones; el aumento del consumo, según esta visión, tendría que ser consecuencia del crecimiento basado en aquellos otros dos componentes de la demanda agregada.

Así nace el Plan Austral, primera versión de un programa económico integral en democracia, que se basó principalmente en los siguientes ingredientes:

- **Congelamiento** de precios y salarios, consensuado con sindicatos y los “*capitanes de la industria*”.
- Reducción de las **tasas de interés** a la quinta parte.
- **Desindexación** de los contratos para contener la inflación inercial.
- Aumento y **congelamiento de tarifas** públicas y combustibles.
- **Ahorro forzoso** para sectores de altos ingresos y patrimonios.
- Devaluación del 15% y **tipo de cambio fijo**.
- **Retenciones** sobre exportaciones primarias y **aumento de aranceles** de importación.
- **Reforma monetaria**, sustituyendo al peso por el **austral**, con una paridad fija de 0,80 con el dólar.

Esta primera etapa del Plan Austral no dio los resultados esperados para lo que se consideraba un programa de shock para estabilizar la economía. Un claro indicio de esto fue el fracaso de la estrategia antiinflacionaria basada inicialmente en el congelamiento de precios, salarios y el tipo de cambio: la inflación de 1984 llegó al 627% y la de 1985 a 672%.

Así surge una segunda versión del Plan Austral, sustituyendo el paradigma del ajuste heterodoxo por medidas de corte ortodoxo, instrumentadas desde el Banco Central con la designación a mediados de 1986 de José Luis Machinea como presidente de la institución. Estas medidas se basaron fundamentalmente en la restricción de la oferta monetaria y el aumento de las tasas de interés, con su consecuente caída en la inversión productiva (al 12% del PIB en 1986), contradiciendo uno de los objetivos originales del plan.

El Plan Primavera y la primera debacle económica en democracia

Esta nueva etapa del Plan Austral logró reducir inicialmente el ritmo inflacionario, pero ya en 1987 superaba el 130% con una tendencia de-

finidamente alcista. Esto llevó a dos nuevos congelamientos de precios y salarios en febrero y octubre de ese año y, finalmente, a una nueva variante del programa económico en agosto de 1988, el Plan Primavera, cuyos ingredientes básicos fueron:

- **Anclaje nominal** del tipo de cambio para contener la **inflación**.
- Nuevos **acuerdos de precios** con empresas líderes.
- Más **política monetaria restrictiva**.
- Encajes bancarios remunerados, con **déficit cuasi-fiscal**, dando lugar al “**Festival de bonos**” (LEDOL, TIDOL, BAGON).
- Una reducción de la tasa del **IVA** de 18 a 15%.
- Déficit fiscal creciente.

La sensación de fracaso de los planes económicos ensayados en ese período más la actitud especulativa de algunos grupos económicos dio lugar al denominado “*golpe de mercado*” de principios de 1989, uno de cuyos detonantes fue la suspensión de créditos por parte del Banco Mundial y una fuerte fuga de capitales, junto con la consecuente disparada del valor del dólar y los precios internos.

A partir de entonces se sucedieron en la primera mitad de 1989 otras dos gestiones económicas de emergencia, las de Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez, cuya única misión pareció ser que el presidente Alfonsín pudiera culminar dignamente su período legal de gobierno, cosa que desafortunadamente no sucedió y se adelantó la entrega del mandato presidencial en julio de ese año.

El magro resultado de la primera etapa democrática

Para tener una idea sintética de la magnitud del descalabro, al finalizar este período presidencial el dólar alcanzaba ya los 350 australes frente a los 80 centavos originales (con un aumento superior al 43 mil por ciento), mientras la tasa de inflación minorista entre 1984 y 1988 acumuló un aumento de más de 109 mil por ciento, las tasas de interés en pesos rondaban el mil por ciento anual y la deuda externa alcanzó un valor de 65.538 millones de dólares, un 42% más alta que al finalizar la dictadura.

Los indicadores socio-económicos tampoco fueron alentadores. El PIB acumuló una caída de 3,6% en 1989 con respecto a 1983 y, como la población total creció en ese lapso 9,25%, el PIB por habitante se redujo en 11,8%. La tasa de desocupación, que en los últimos dos años de la dictadura había rondado el 5%, en 1989 había llegado a 7,7% de la población activa. Y la pobreza, que en 1982 había sido del 22% de la población urbana, llegó al 32% en 1988 y a más del 47% en 1989. Y lo peor de todo es que a mediados de 1989 se desata el primer proceso hiperinflacionario de la historia de nuestro país con un incremento de precios minoristas de nada menos que el ¡3.080%!

1990/2000: Convertibilidad o el “neoliberalismo populista”

El Plan BB y los cuatro “ermanos”

La debacle económica del gobierno de Raúl Alfonsín anticipó, luego de su renuncia, la entrega del poder en julio de 1989 a quien fuera elegido presidente en las elecciones del mes de mayo, Carlos Saúl Menem, que había afirmado durante la campaña electoral que enfrentaría la inestabilidad heredada con una “revolución productiva”, para lo cual designó al frente del Ministerio de Economía a ejecutivos de primer nivel de uno de los grupos económicos más tradicionales e influyentes de ese momento en nuestro país, el conglomerado agroindustrial Bunge y Born.

El primer designado en ese cargo fue Miguel A. Roig, quien falleció a cinco días de su asunción, y fue sucedido por Néstor Rapanelli para poner en marcha lo que se denominó “Plan BB”. Este plan duró sólo seis meses y se inspiraba en una concepción ortodoxa de la economía que se apoyaba en dos propuestas legislativas: a) una ley de emergencia económica, que incluía un fuerte recorte del gasto público, una reforma de la carta orgánica del Banco Central, la suspensión de la promoción industrial, la derogación del régimen de “compre nacional” y la apertura al capital extranjero, b) una ley de reforma del Estado, con

privatización y liquidación de empresas públicas y concesiones de servicios públicos al sector privado.

Este plan no inspiró en los principales operadores económicos la confianza que se esperaba y no pudo evitar que el año 1989 terminara con una inflación de más de 3.000%, una caída del PIB superior al 7% y un índice de pobreza del 47%, aunque fueran todas situaciones que se habían originado como consecuencia del fracaso del Plan Primavera del gobierno anterior. Con ese panorama, el presidente recurrió a uno de sus funcionarios de mayor confianza: Antonio Erman González.

Los cuatro “ermanos”

Erman González estuvo a cargo del Ministerio de Economía menos de catorce meses, entre diciembre de 1989 y febrero de 1991, y en ese lapso ensayó cuatro variantes de su política económica, intentando detener la hiperinflación y el default de la deuda pública, que se pueden sintetizar en el siguiente punteo:

- Unificación cambiaria con “**flotación sucia**” del tipo de cambio.
- “Sinceramiento” de precios con liberación progresiva de controles.
- Eliminación de **retenciones** (derechos) a las exportaciones.
- **Plan BONEX**, o sea canje de la deuda pública en pesos por bonos en dólares a 10 años de plazo, incluyendo encajes bancarios.
- Privatización de algunos **bancos provinciales**.
- Concentración y **extranjerización** de bancos comerciales.
- Profundización del **ajuste fiscal y restricción monetaria**.
- Aumento de **tarifas** de servicios públicos estatales.
- Incremento de la **presión tributaria**.
- Inicio de **privatizaciones** de empresas (**ENTEL y Aerolíneas Argentinas**)

Todas estas medidas, orientadas a recuperar la “confianza” de los principales operadores económicos, no dieron los resultados esperados y el año 1990 terminó con una inflación minorista superior al 2.300%, una caída del PIB del 2,5%, una desocupación del 7,4% y un índice de pobreza de casi 34%.

La Convertibilidad: 1 peso = 1 dólar

Ante el fracaso de la gestión económica de Erman González, Menem designa Ministro de Economía, en marzo 1991, a Domingo Felipe Cavallo que contaba como antecedente inmediato su gestión al frente del Banco Central en la última etapa de la dictadura genocida.

Con la asunción de Cavallo se termina de dejar de lado la idea de la “*revolución productiva*” basada en el mercado interno y el gobierno nacional comienza a alinearse con los principios neoliberales derivados del denominado “*Consenso de Washington (CW)*”, sustentado a finales de la década de 1980 por los organismos internacionales instalados en esa ciudad (FMI, Banco Mundial y BID) y la Secretaría General del Tesoro de los EEUU, en el marco del llamado “*Plan Brady*”³, para la reestructuración de la deuda externa de los países periféricos.

En marzo de 1991 Cavallo lanza el ***Plan de Convertibilidad***, cuya medida más destacada fue la reforma monetaria, que reemplazó al devaluado Austral creado en 1985 por el nuevo Peso convertible en dólares a la paridad 1 a 1. Como los australes se canjearon 10.000 a 1 con el nuevo peso y teniendo en cuenta que hasta ese momento 1 dólar valía alrededor de 7 mil australes, esto implicó una devaluación adicional de la moneda nacional de más del 40%.

Pero lo más importante de esta reforma monetaria, además de la magnitud de esa devaluación, es que a partir de ese momento (abril de 1991) quedó establecido un tipo de cambio fijo *sine die* entre el peso y el dólar, con lo cual el tipo de cambio real pasó a depender totalmente de lo que sucediera con la evolución de los precios internos, ya que a medida que éstos aumentaran el tipo de cambio real se iría deteriorando.

Si se toma en cuenta que la inflación de abril a diciembre de 1991

3 Nombre derivado del entonces Secretario General del Tesoro norteamericano Nicholas Brady.

fue del 21%⁴, ya a finales de 1992 el tipo de cambio real de la convertibilidad era inferior al punto de partida, afectando la competitividad internacional de la producción nacional.

De todos modos, la paridad fija del peso con el dólar “para siempre” quitaba de en medio uno de las causas básicas del proceso inflacionario, la denominada “*inflación cambiaria*”, cosa que se complementó en ese momento con otras medidas, como la llamada “*desindexación*” obligatoria de los contratos y las deudas.

El gran problema a partir de ese momento no iba a ser ya la inflación sino la disponibilidad de divisas para sostener no sólo la demanda para crecimiento de la economía sino también el grado de monetización de una actividad económica creciente. Porque la convertibilidad con tipo de cambio fijo imponía una política monetaria pasiva toda vez que el Banco Central iba a tener que comprar o vender dólares al tipo de cambio 1 a 1 contra la emisión o contracción obligada de pesos.

O sea que el nuevo objetivo básico de la política económica era regular el saldo de la balanza de pagos para tener una política monetaria acorde con la evolución de la economía. Sin embargo, en el período 1991-1999 las reservas internacionales crecieron sólo 13.700 millones, a pesar de que el PIB lo hizo en un 50% y la deuda externa argentina, pública y privada, aumentó casi 90.000 millones de dólares, de 62.500 a 152.000 millones, o sea 143%.

Mientras tanto, y a pesar de ese incremento en el PIB, la tasa de desocupación en 1999 ya superaba el 14% y la pobreza era de casi 27%, dando una pauta clara de la regresividad de la distribución del ingreso durante la convertibilidad, pero, eso sí, con una inflación promedio anual del 1,3% entre 1994 y 1999.

Pero el precio de la estabilidad convertible no fue sólo ese. Para lograr la provisión de divisas necesaria para evitar la iliquidez mo-

4 <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/argentina?anio=1991&sc=IPC-IG>

netaria se llevó a cabo la privatización masiva de empresas públicas que pasaron de propiedad estatal a privada. Y no fueron sólo aquellas empresas privadas que se habían estatizado para conservar las fuentes laborales sino fundamentalmente las más emblemáticas en sectores estratégicos de la economía⁵.

De todas formas, lo que comenzó a minar la confianza en la Convertibilidad fue la expansión de la oferta monetaria total en pesos frente a una evolución mucho más acotada de las reservas del Banco Central. En efecto, el compromiso oficial de convertir pesos a dólares se limitaba a la base monetaria emitida por el BCRA (billetes y monedas en circulación más depósitos de bancos en el Central), pero no alcanzaba a la expansión secundaria que sobre esa base realizan los bancos mediante préstamos al sector privado. Así, alimentada por las dudas respecto a si la autoridad monetaria podría cumplir, llegado el caso, con la garantía de todos los depósitos del sistema financiero, comenzó a instalarse la cuasi certeza de que la convertibilidad 1 a 1 no podría sostenerse a mediano plazo.

Para colmo, la crisis financiera global producida a fines de 1995 con la deuda externa de México, conocida como “efecto Tequila”, no sólo limitó fuertemente la afluencia de capitales internacionales a los países periféricos, sino que introdujo un factor adicional de desconfianza en la sostenibilidad de este esquema de política económica. Adicionalmente, se produce por motivos políticos la renuncia de Cavallo y la asunción de Roque B. Fernández en agosto de 1996, quien venía ejerciendo la presidencia del Banco Central desde 1991.

Roque Fernández, con una formación académica netamente ortodoxa, se dedicó a tratar de sostener la consistencia de la política fiscal

5 Tal fue el caso de YPF, SOMISA, Agua y Energía Eléctrica, ENTel, SEGBA, Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, ENCOTel, Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Buenos Aires, YCF, ELMA, Caja Nacional de Ahorro y Seguros, puertos y terminales aeroportuarias y el sistema previsional con las controvertidas AFJPs.

con una política monetaria pasiva, como la que surgía de la Convertibilidad, cosa que logró a pesar de sufrir dos nuevos shocks externos, como fueron la crisis financiera del Sudeste Asiático en 1997 y la cesación de pagos de la deuda externa de Rusia en 1998.

El clima de incertidumbre creciente sobre la continuidad de la Convertibilidad y los riesgos de su abandono para ahorristas y deudores en dólares incidió en las elecciones presidenciales de 1999 para que el electorado optara por el candidato opositor, que prometía sostenerla, antes que por el “oficialista” que hablaba de revisarla.

2000/01: “Neoliberalismo progre” y debacle

El nuevo presidente Fernando De La Rúa no sólo no cuestionaba la Convertibilidad sino que se proponía consolidarla bajo la idea de que el problema de fondo de la gestión gubernamental anterior había sido la corrupción, sobre todo en el proceso de privatización de empresas y servicios públicos. La Alianza, confluencia entre el radicalismo y el Frente País Solidario (FrePaSo) pretendía dar a la nueva gestión una pátina de honradez y “progresismo” con la cual salvar las fallas de fondo del modelo económico heredado.

Durante los primeros dos años del nuevo milenio hubo tres ministros de economía: José Luis Machinea hasta marzo 2001, Ricardo López Murphy, que duró sólo dos semanas en el cargo, y nuevamente Domingo Felipe Cavallo. Con algunos matices, estas tres gestiones, que intentaron infructuosamente salvar a la Convertibilidad, terminaron con la gran debacle económica de finales de 2001, incluyendo el asesinato de personas en las manifestaciones de repudio, la renuncia anticipada del presidente y su huida en helicóptero desde la casa de gobierno.

La sinopsis de estas gestiones se puede puntar de la siguiente forma: Machinea:

- Objetivo básico: obtener el “*investment grade*” de las calificadoras de riesgo internacionales para seguir endeudando al país.

- “*Blindaje financiero*” de los organismos multilaterales de crédito (FMI, BIRF, BID) más el gobierno de España.
- Ajuste fiscal, mediante aumento de recursos y reducción de gastos.
- Reforma tributaria “progresiva”, con alícuotas diferenciales (la “*tablita*”) para ganancias y eliminación de exenciones en IVA.
- Reformas estructurales de segunda generación (privatización del Banco Nación, leyes de contratos de trabajo y coparticipación federal) inconclusas.
- No discutir ni hablar de la Convertibilidad, ni afuera ni adentro.
- López Murphy:
- Ajuste fiscal draconiano.
- Reducción nominal (sic) de salarios públicos y jubilaciones.
- Reducción de aportes a universidades nacionales.
- Resultado: unidad de centrales sindicales antagónicas para decretar paro nacional de trabajadores.
- Cavallo 2:
- Impuesto a las transacciones financieras (débitos bancarios).
- Incremento de aranceles de importación para consumo.
- Programa de retiro voluntario para personal público.
- Reducción de aportes a provincias (aparición de cuasimonedas provinciales).
- “*Megacanje*” de la deuda externa con elevadas tasas de interés.
- Sustitución de “*bonos Brady*” por préstamos garantizados con recaudación impositiva.
- “*Corralito*” financiero, con límite al retiro de depósitos en pesos y dólares.
- Intento de sustituir el respaldo en dólares por canasta de monedas.

Las restricciones al retiro de fondos en los bancos pusieron definitivamente de manifiesto la inviabilidad de la convertibilidad de pesos en dólares y agregó al malestar social imperante la indignación de ahorristas y acreedores en dólares que se tradujo en la peor corrida cambiaria y bancaria de la historia. La tasa de desocupación superó en 2001 el 17% y la de pobreza el 35%.

2002: Cuatro presidentes y el filo de la navaja

El vacío de poder que provocó la renuncia de De La Rúa llevó a que en los últimos diez días de 2001 hubiera tres legisladores a cargo del Poder Ejecutivo (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño); de ellos el único que tomó una decisión relevante sobre la crisis económica fue Rodríguez Saá que declaró formalmente el default de la deuda externa, neutralizando uno de los factores clave de la falta de divisas y abriendo el camino de la posterior renegociación global, aunque al precio del deterioro extremo de la credibilidad financiera internacional.

La que sí fue una gestión clave, bisagra, para todo lo que vendría en los años posteriores fue la presidencia interina de Eduardo Alberto Duhalde que tuvo como ministros de economía a Jorge Remes Lenicov y a Roberto Lavagna.

La gestión de Remes fue muy corta en tiempo (apenas cuatro meses), pero crucial para sentar las bases fundamentales de la salida de la convertibilidad. Las más importantes de las medidas que adoptó fueron:

- **Política cambiaria:** se derogó la convertibilidad con flotación administrada y control parcial de cambios, lo que generó fuerte devaluación del peso.
- **Pesificación asimétrica:** las deudas en dólares se pesificaron 1 a 1 con indexación por Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), y los depósitos a \$1,40 por dólar; se compensó a los bancos por la diferencia.
- **Contratos privados:** se pesificaron por acuerdo de partes según costos compartidos, lo que generó diversos conflictos, entre deudores y acreedores hipotecarios privados, por ejemplo (préstamos usurarios).
- **Salida del «corralito»:** reprogramación (diferimiento) de depósitos bancarios con distintas alternativas para recuperar los fondos.
- **Ajuste fiscal:** con superávit primario y acuerdos forzados con las provincias para reducir su déficit y eliminar las cuasimonedas.
- **Reforma monetaria y financiera:** para que el Banco Central

reasumiera como autoridad cambiaria y prestamista en última instancia del sistema y línea de redescuentos a los bancos para evitar su colapso.

- **Expansión monetaria** restrictiva con operaciones de mercado abierto.
- **Derechos de exportación:** se restablecieron según el valor agregado para evitar la protección arancelaria negativa.
- **Deuda pública:** reducción de la deuda pública interna en dólares por su pesificación, además del default de la deuda externa decretado antes.
- **Tarifas públicas:** conversión a pesos con congelamiento temporario y renegociación de las concesiones.
- **Salarios:** congelamiento transitorio priorizando la creación de empleo.
- **Organismos financieros internacionales:** reinicio de negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y otros entes multilaterales de crédito.

Todas estas medidas se llevaron a cabo en un marco de extrema incertidumbre y debates extremos entre quienes proponían dolarizar definitivamente eliminando el peso y quienes planteaban mantener la convertibilidad con otro tipo de cambio o referida a una canasta de divisas fuertes. Mientras tanto, la devaluación original del 40% a \$ 1,40 x dólar tampoco se pudo sostener por la creciente demanda para fugar preventivamente capitales y en pocas semanas ya superaba los \$3 x dólar con un mercado cambiario desdoblado en comercial y financiero.

Este clima de incertidumbre provocó la renuncia de Remes Lenicov y su reemplazo por Roberto Lavagna quien asumió como ministro a finales de abril. Lavagna continuó la línea de pesificación iniciada por Remes y la fue profundizando con medidas complementarias:

- Unificación del mercado cambiario con flotación administrada.
- Canje de los depósitos bancarios por bonos estatales, en dólares hasta 2012 y en pesos ajustables por CER hasta 2007.

- Acuerdo con las provincias para consolidar el rescate de las cuasimonedas y homogeneizar el ajuste fiscal.
- Desindexación de tarifas públicas antes dolarizadas.
- Default con el FMI, consistente con el general de la deuda externa.
- Diseño y puesta en marcha de programas para atender las urgencias sociales derivadas de la crisis precedente:
 - I. Plan **jefes y jefas** de hogar para reemplazar el exiguo fondo de desempleo previo.
 - II. Plan **REMEDIAR** para la provisión de medicamentos gratuitos a los sectores sociales marginados
 - III. Programa de **Empresas Recuperadas**, abandonadas por sus dueños en la crisis y retomadas por sus empleados y obreros.

Las gestiones económicas de este gobierno de transición lograron la misión casi imposible de salir de la convertibilidad y recuperar no sólo la soberanía monetaria sino también la posibilidad de volver a hacer una política económica y financiera autónoma, aunque los resultados numéricos del año 2002 no pudieron evitar ser un reflejo de una de las más grandes crisis económicas del país: la inflación, que durante toda la convertibilidad no había superado el 20%, en 2002 estuvo cerca del 30%, a pesar de que el valor del dólar había aumentado más de 200%; el PIB cayó ese año casi 11%, la tasa de desocupación rondó el 20% y el índice de pobreza superó el 54%. Pero quedaron sentadas las bases para que el siguiente gobierno pudiera retomar un ciclo de reactivación y crecimiento económicos que abarcaría toda la primera década del nuevo milenio.

2003/07: Recuperación autosostenida

La normalización política llegó con la elección de Néstor Carlos Kirchner como presidente y su asunción en mayo de 2003. Un dato importante para los operadores económicos y financieros fue que ratificó como ministro de economía a Roberto Lavagna, quien había logrado recuperar la confianza del “mercado” (eufemismo por ámbito de especuladores).

La nueva gestión de Lavagna duró dos años y medio y se centró en las siguientes características básicas:

- Sostenimiento de un **tipo de cambio real elevado**, aprovechando que la inflación interna fue inicialmente mucho menor que el aumento del valor del dólar (reducido “pass through”) derivado de la extrema recesión previa.
- **Superávits gemelos**, 1) el de la balanza de pagos externa por la recesión interna, el tipo de cambio real elevado y el alza de los precios internacionales, más la suspensión de servicios de la deuda defaulteada, y 2) el del presupuesto fiscal, también ayudado por el default de la deuda pública.
- **Restricción monetaria**, mediante la esterilización de encajes bancarios con letras del Banco Central (LEBAC y NOBAC).
- **Remuneración financiera** sobre las reservas de divisas del BCRA.
- **Renegociación de la deuda defaulteada**, que luego de varias propuestas terminó con una quita de capital del 60%, reconocimiento de los intereses devengados al 31/12/2001 y bonos atados a la evolución del PIB.
- **Ley “cerrojo”**, que impedía otorgar quitas menores a acreedores que no hubieran aceptado la renegociación original.

En las dos gestiones posteriores a la de Lavagna –Felisa Miceli y Miguel Peirano- se destacan la cancelación total de la deuda con el FMI, para evitar las condicionalidades sobre la política económica, y la aplicación de políticas de promoción de inversiones orientadas a las actividades industriales.

A medida que el proceso inflacionario comenzó a recuperarse al calor de la reactivación productiva, empezó a aplicarse una fuerte política de control sobre los formadores de precios de distintos sectores, que culmina a fines de 2007 con la controvertida decisión de intervenir el INDEC, para que registrara los precios controlados en sus relevamientos y no los reales.

En términos estadísticos, durante la gestión gubernamental de Néstor Kirchner el promedio de inflación anual fue inferior al 10%, el aumento del PIB fue del 52%, con un promedio anual cercano al 9%, la tasa de desempleo que en 2002 había rondado el 20% se redujo al 8,5% y la pobreza bajó del 54% a poco más del 20%. Lo más novedoso fue la reducción de la deuda externa que bajó de 148 MM de dólares a poco más de 120 MM, lo que implicó una reducción del 47% en la relación deuda/PIB.

2008/11: Economía con tensiones políticas

Cristina Elisabet Fernández tuvo tres ministros de economía en su primer mandato presidencial: Martín Lousteau, Carlos R. Fernández y Amado Boudou, con sólo cinco meses de gestión el primero, catorce meses el segundo y casi dos años y medio el tercero.

La gestión de Lousteau no merecería mucha atención, excepto por dos hechos paradigmáticos: la crisis financiera mundial derivada del colapso de los créditos hipotecarios “sub-prime” desde finales de 2007, y la célebre Resolución ME 125/08 sobre retenciones móviles a algunos productos primarios exportables.

El primer hecho es conocido en la jerga económica como “shock externo” y tuvo como principal consecuencia la reversión del flujo financiero hacia los países periféricos debido a la tendencia de los fondos especulativos internacionales a huir hacia las colocaciones más seguras (“fly to quality”) bajo incertidumbre.

El segundo evento es de carácter autóctono y se relaciona con el principal condicionante de cualquier medida económica en nuestro país cual es la del rechazo por parte de los factores de poder económico a cualquier decisión que afecte sus intereses en pos de una mayor equidad distributiva (“land to status quo”).

La resolución 125/08 se proponía establecer derechos de exportación que fueran aumentando automáticamente en porcentaje a medida que los precios internacionales de ciertos productos primarios, como la

soja, siguieran subiendo como consecuencia de la crisis internacional. El objetivo era doble: neutralizar el impacto de esos aumentos en los precios internos de alimentos y hacer que el shock externo se tradujera en recursos adicionales para la situación fiscal.

La reacción de los sectores afectados fue casi inmediata: cortes de rutas en todo el país y “lockout” de productores a un gobierno que había asumido apenas cuatro meses antes. La consecuencia fue la renuncia del ministro y el debilitamiento político del gobierno recién asumido, sobre todo por la defección del vicepresidente de la Nación a favor del sector sedicioso.

Las dos gestiones económicas posteriores de este período presidencial se llevaron a cabo en este marco de falta de consenso político; ya había pasado el temor de un estallido social terminal, como el que se insinuó desde finales de 2001 hasta mayo de 2003, y ahora los factores de poder económico volvían a sentirse fortalecidos para condicionar los objetivos de crecimiento con redistribución que se planteaba el nuevo gobierno.

Los rasgos más destacados de la gestión económica post lockout agropecuario de ese primer período presidencial fueron los siguientes:

- **Fuga** de capitales en 2008, estimada en más de 14 mil millones de dólares
- Venta de títulos públicos a **Venezuela** por más de 5 mil millones de dólares a una tasa superior al 10% anual y suscripción de un “**swap**” con **China** para fortalecer las reservas de divisas, ambas mal vistas por el establishment económico.
- Renegociación de los **préstamos garantizados** instrumentados durante la gestión de Cavallo.
- Suspensión de la “**Ley Cerrojo**” para ampliar la renegociación de la deuda pública y nuevo canje por alrededor de 18 mil millones de dólares, alcanzando al 93% de los acreedores originales.
- Reestatización del **sistema previsional** que había sido privatizado en la década de 1990 con el sistema de AFJPs y de **Aerolíneas Argentinas**, como línea de bandera.
- **Fondo Federal Solidario** para obras provinciales, con el 30% de

las retenciones a exportaciones de soja.

- Programa de **desendeudamiento provincial**.
- **Asignación Universal por Hijo**, que alcanzó a 3,4 millones de menores, en reemplazo del plan de emergencia de Jefes y Jefas de Hogar.
- Congelamiento de **tarifas públicas** domiciliarias.

Un rasgo que se fue profundizando a lo largo de este mandato presidencial fue la falta de consenso político, que dificultó significativamente la gestión económica por la resistencia de los sectores económicos dominantes. Un símbolo destacado de la tensión política fue la denominada “Ley de Medios” que hizo que las principales cadenas de medios de difusión desacreditaran ante la opinión pública cualquier medida gubernamental que afectara intereses económicos prevaecientes.

Cómo síntesis de la evolución económica en este período presidencial se destaca que el PIB creció más del 14% entre 2008 y 2011, a pesar de la caída del 6% en 2009 por la crisis internacional, la inflación promedio anual fue del 8,8% y la tasa de desocupación apenas superó el 7% en 2011. La deuda externa aumentó de 121 mil millones de dólares a casi 149 mil millones, con un incremento del 23%, mientras las reservas brutas de divisas se mantuvieron casi en el mismo nivel que a principios del mandato (46 mil millones de dólares).

2012/15: Los límites del modelo “mercado-internista”

En la segunda presidencia de Cristina Fernández hubo dos ministros de economía: Hernán Lorenzino y Axel Kicillof, quienes ejercieron su gestión durante alrededor de dos años.

La característica principal de este período, en parte derivada de lo que había sucedido en el previo, fue la limitación que fue encontrando el esquema de crecimiento basado en el mercado interno, privilegiando el sostenimiento de la demanda para consumo sobre la base de la redistribución progresiva del ingreso, cosa que ya se había puesto de

manifiesto cuando se intentó enfrentar el shock externo con medidas de recuperación de la demanda interna.

Este objetivo se vio condicionado por la reaparición de la restricción externa comercial, derivada del retraso cambiario real (aumento de los precios internos por encima del tipo de cambio nominal) y de la característica estructural del aparato productivo que hace que las importaciones crezcan en porcentaje el triple de lo que aumenta el PIB, mientras las exportaciones aumentan menos o se estancan, según las condiciones de los mercados internacionales.

Entre 2012 y 2015 el PIB “creció” sólo 1,4%, con dos años de caída y dos de recuperación, mientras el promedio anual de aumento de precios fue del 16% (más de 21% anual en 2014/15), lo que implicó que a partir de 2011 comenzara el estancamiento con inflación (estanflación) y el retorno a la dinámica de *stop and go* (parar y arrancar) de manera sucesiva, proceso que se mantiene con altibajos transitorios hasta 2022, cuestionando la idea de que se puede tolerar una inflación anual de dos dígitos en pos de un crecimiento sostenido con redistribución.

En estas condiciones la atención de los operadores económicos pasó a centrarse en la evolución de las reservas de divisas del Banco Central más que en las medidas sobre la economía real y la principal preocupación del gobierno, que debió soportar ocho corridas cambiarias con una fuga de capitales que rondó los 60 mil millones de dólares, pasó a ser cómo evitar el drenaje de divisas con medidas de control directo, anatematizadas por los medios de difusión con el apelativo de “cepo cambiario”:

- Verificación **previa de la AFIP** de cumplimiento tributario por parte de quienes querían comprar divisas.
- Restricción estricta a las **remesas de fondos** al exterior por utilidades y deudas.
- Control previo de **importaciones** mediante las Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación (**DJNI**).
- Límites cuantitativos a la compra de divisas para **turismo**, siendo este el rubro más deficitario de la balanza externa de servicios reales.

Todas estas medidas, que eran resistidas por gran parte de la población, convencida de que la compra de dólares es un derecho humano aun en un país con restricción externa, no pudieron evitar el intento del gobierno de reducir la brecha cambiaria con el mercado paralelo (“blue”), que superaba por momentos el 60%, mediante una devaluación del 26% en enero de 2014, que no sólo no logró calmar la demanda, sino que fue la causa de que la inflación pasara del 10% en 2013 a más de 21% promedio anual y no volviera a bajar de ese nivel.

El clima de incertidumbre y malos presagios se agravó por dos situaciones adicionales: la alternancia de cuatro presidentes en el Banco Central durante ambos períodos de gobierno y el fallo del Juez Thomas Griesa de Nueva York a favor de los “fondos buitres”, que se habían apropiado por monedas del 7% de la deuda externa que no había adherido a los canjes negociados.

Si bien al finalizar este período presidencial se había logrado sostener la tasa de desocupación por debajo del 7%, el índice de pobreza se acercaba ya al 30%, la deuda externa había aumentado a 177 mil millones de dólares (+ 24%), mientras las reservas de divisas rondaban los 25 mil millones (- 46%). Pero lo más preocupante como tendencia era que las exportaciones de bienes, que habían superado los 80 mil millones de dólares anuales en 2011, cerraban 2015 con menos de 60 mil millones, mientras las importaciones pasaban de 70 mil millones de dólares a menos de 60, borrando el superávit comercial característico de nuestra economía para afrontar los demás déficits externos permanentes, como el de los servicios reales y financieros.

2016/19: La vuelta del neoliberalismo, versión 4.0

El retorno del neoliberalismo a la política económica a fines de 2015 fue, por primera vez, una elección popular mayoritaria ya que Mauricio Macri fue totalmente explícito al respecto en su campaña electoral, contrariamente a Carlos Menem que terminó aplicándolo a pesar de su discurso “populista” previo.

Es importante tener presente cuáles son los principios ideológicos básicos del enfoque neoliberal en cuestiones económicas y sociales:

- El mercado de cambios tiene que ser totalmente libre y desregulado.
- Los servicios públicos se deben pagar por lo que cuesta producirlos, sin excepciones.
- El mercado de trabajo debe estar desregulado para crear empleo.
- Nunca se deben gravar las exportaciones con impuestos (retenciones).
- Los Fondos de Jubilaciones y Pensiones deben basarse en la capitalización de aportes durante la vida activa.
- El Estado no debe intervenir en los mercados porque estos se autorregulan.
- La inserción en el mundo globalizado debe ser plena, sin proteccionismo.

Un primer símbolo de esta concepción ideológica fue que el ministerio de economía pasó a denominarse Ministerio de Hacienda (y Finanzas), porque la economía libre no necesita conducción política. Estuvieron a cargo de este ministerio, durante la gestión presidencial de Mauricio Macri, Alfonso Prat-Gay, Nicolás Dujovne y Hernán Lacunza, un año el primero, treinta y dos meses el segundo y menos de cuatro meses el tercero, asesores los dos primeros de inversores financieros locales e internacionales.

Las medidas iniciales fueron congruentes con la concepción ideológica neoliberal y consistieron principalmente en:

- Liberación y **desregulación total del mercado de cambios**, lo que implicó una devaluación del 50% en el tipo de cambio oficial.
- Eliminación de la obligación de **liquidar exportaciones** en el país.
- **Libre entrada y salida de capitales**, productivos o financieros a cualquier plazo.
- **Liberación total de remesas de utilidades** y pago de deudas en divisas
- **Apertura** total e irrestricta a las importaciones

- Reducción y eliminación de **retenciones a las exportaciones**
- Pago inmediato a los “*fondos buitres*” por el fallo del juez Griesa
- Reducción y **eliminación de subsidios** de tarifas a los servicios públicos
- **Redolarización** de las tarifas de servicios públicos concesionados
- Aplicación del modelo de **metas de inflación** desde el Banco Central, buscando la convergencia de los aumentos de precios con las **tasas de interés** de política monetaria

Este esquema de política financiera atrajo inicialmente un fuerte ingreso de capitales financieros de corto plazo que, a la vez que implicaba una tendencia a la caída del tipo de cambio, generaba utilidades elevadísimas por las tasas de interés internas muy superiores a las internacionales (*carry trade*).

Según cifras del INDEC, la entrada neta por inversiones financieras entre 2016 y 2018 rondó los 78 mil millones de dólares, mientras el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos externa acumuló en ese período un déficit de 73 mil millones de dólares; hasta la balanza comercial de bienes, históricamente superavitaria, mostró un déficit superior a 6 mil millones en 2017/18.

Las señales de incertidumbre, cruciales en un modelo basado en la “lluvia de inversiones” financieras de corto plazo, comenzaron con el fracaso del modelo de metas de inflación. Ya al inicio de la gestión, y a pesar de la convicción presidencial de que los precios internos estaban alineados con el dólar “blue”, la devaluación provocada por liberación del mercado cambiario provocó un salto en la inflación que sólo en 2016 superó el 40% en promedio, y en 2017 más del 25%. A medida que la inflación no respondía a las metas trazadas por el Banco Central se hizo evidente su fracaso, que fue reconocido públicamente por las autoridades económicas a fines de 2017.

La reacción de los inversores que especulaban con la diferencia entre las tasas internas y las internacionales fue inmediata y ya en el segundo trimestre de 2018 comenzó la retracción del flujo de capitales especulativos que implicó un nuevo aumento del 100% en el tipo de cambio con

su impacto inflacionario del 34% y del 53% en 2019, con una caída del 2,6% y 2% en el PIB en esos dos años.

Ante el fracaso de todas las medidas para recuperar la confianza de los operadores financieros y la imposibilidad de evitar la fuga masiva de capitales, el gobierno no encontró solución mejor que recurrir al Fondo Monetario Internacional para obtener el préstamo más grande y anti estatutario que haya otorgado el organismo a ningún país miembro, que tuvo como única finalidad financiar esa fuga, pero sin poder estabilizar la situación interna, lo que derivó en la asunción de Hernán Lacunza para evitar un estallido final con manotazos de ahogado:

- **Tasas de interés** astronómicas para **arbitrar** con la demanda de dólares, sin poder evitar dos nuevos saltos cambiarios de más del 75%.
- Ampliación del aporte del **FMI** para financiar más fuga de capitales, hasta que el organismo terminó suspendiendo los desembolsos.
- El inédito “**reperfilamiento**” (default) de parte de la deuda pública en pesos.
- Restricciones para la compra de divisas, remedando el antes criticado “**cepo**” cambiario.
- Así fue el saldo de la última experiencia neoliberal:
- **Inflación** promedio anual 2016/19 del 38,3% (53% en 2019), después del 16% del gobierno anterior.
- Reducción del **PIB** de 4% acumulada en los 4 años, 3 de los cuales con caída.
- Tasa de **desocupación** de casi 10%, contra 7,5% en 2015.
- Índice de **pobreza** de 35,5%, contra 29% en 2015.
- Aumento de la deuda externa de casi 60%, de 177,2 a 280,7 mil millones de dólares.
- Y un solo indicador “favorable”: las **reservas internacionales brutas** en USD 43,8 mil millones de dólares versus 24,9 en 2015, quinta parte del aumento de la deuda externa.

2020/2023: Intentos de recuperación con shocks externos

La presidencia de Alberto Ángel Fernández debió afrontar el shock interno del endeudamiento desmesurado del gobierno anterior más tres shocks externos negativos de gran magnitud: la pandemia de COVID19, la guerra entre Rusia y Ucrania y la gran sequía de 2022/3. Estuvieron a cargo del ministerio de economía durante su mandato Martín Guzmán, Silvina Batakis y Sergio Massa.

La primera etapa estuvo abocada a la renegociación de los compromisos externos acuciantes del sector público, tanto con acreedores privados como institucionales (FMI, Club de París). Se trató de gestiones distintas, con la novedad de que la negociación con los acreedores privados (tenedores de bonos públicos) no tuvo como requisito un acuerdo previo con el FMI.

El acuerdo de refinanciación con los acreedores privados tuvo como eje la extensión de los plazos de vencimiento y la reducción significativa de la tasa de interés nominal de los nuevos bonos, sin quitas significativas en el capital principal, aunque la reducción de tasas de interés impactó fuertemente en la cotización de los bonos en el mercado secundario, agravada por el incremento del denominado “riesgo-país”.

La negociación con el FMI consistió, en cambio, en la sustitución del crédito contingente obtenido por el gobierno anterior para financiar la fuga de capitales (prohibido por el estatuto del FMI) por un crédito de “facilidades extendidas” a mediano plazo que supone condicionalidades importantes para la política económica interna del país deudor.

Además de estas renegociaciones, las gestiones económicas no tuvieron otra alternativa que volver al control estricto del mercado cambiario, llamado peyorativamente “cepo cambiario” y reiniciado por el gobierno anterior, para contener la demanda de divisas, potenciada no sólo por la evolución de la balanza de pagos externa sino, fundamentalmente, por la creciente dolarización de hecho de la economía que lleva a la mayoría de los actores económicos internos a tratar de valorizar sus

excedentes financieros en divisas y atesorarlos fuera del sistema bancario (los famosos “dólares en el colchón”).

Para tener una idea de la magnitud de esta demanda de divisas, el INDEC en su cuadro de Posición de Inversión Internacional a finales de 2023 informa que la tenencia de moneda extranjera de residentes ascendió a más de 255 mil millones de dólares, mientras a fines de 2019 eran 221, con lo cual en tres años se demandaron 34 mil millones de dólares con esa finalidad en los mercados cambiarios. El mismo informe reporta una deuda externa total, pública y privada, de 286 mil millones de dólares, lo que implica que casi el 90% del endeudamiento externo se destinó a la acumulación de divisas de particulares.

Esto ha tenido al menos dos implicancias difíciles de manejar desde la política económica: una es el sostenimiento de una brecha cambiaria “razonable” entre el tipo de cambio oficial y los alternativos (MEP, CCL y blue) y la otra es que todo el esfuerzo por recuperar el superávit de la cuenta corriente externa se licua no sólo con la fuga de capitales sino con la acumulación interna de divisas.

Además de estos condicionantes, a pocos meses de iniciarse el gobierno de Alberto Fernández se instaló la pandemia mundial de COVID19 que requirió el aislamiento de la población con la consecuente suspensión o reducción de actividades productivas y comerciales, que el gobierno procuró compensar con medidas de apoyo directo que resultaron insuficientes para sostener el nivel de actividad, el empleo y el nivel de ingresos de la población. En 2020 el PIB cayó 10%, la inflación superó el 40% en promedio, la tasa de desocupación fue del 11,5% y el índice de pobreza 42%.

A esto se agregaron otros dos impactos imprevisibles: la guerra Rusia-Ucrania, con su efecto en los precios internacionales de alimentos y energía, y la sequía que redujo las exportaciones de bienes de 2023 en más de 20 mil millones de dólares respecto al año anterior. La inflación promedio de 2022 superó el 70% anual y la de 2023 fue del 160%, sin contar el impacto de la mega devaluación cambiaria del mes de diciembre, con lo cual se terminó de instalar el fenómeno denominado “inflación

crónica” de muy difícil reversión si no es con costos sociales elevados.

A pesar de que el gobierno de Fernández y su gestión económica procuraron revertir los efectos negativos de estos shocks, sobre todo el de la pandemia, sólo se lograron resultados parciales que no llegaron a recomponer la situación precedente. El PIB en 2021 revirtió totalmente la caída de 2020, en 2022 volvió a crecer más del 5%, pero en 2023 se contrajo nuevamente 1,5% dejando un crecimiento acumulado de sólo 3% con relación a 2019. Si bien la tasa de desocupación bajó a menos del 7%, el índice de pobreza volvió a casi el 42% en el segundo semestre de 2023.

De todas maneras, todo este escenario complejo debido a la crisis cambiaria y de endeudamiento heredada del gobierno anterior, como los impactos externos aludidos, no permiten hacer una evaluación de un modelo de política económica que en realidad no existió como tal, ya que todo consistió en enfrentar a los ponchazos esos impactos, más la inercia de los dos fenómenos más complejos de resolver como son la inflación crónica y la dolarización creciente de la economía, expresiones de la restricción fundamental de la Argentina.

1983/2023: ¿derrotero o derrota económica?

Primera pregunta: ¿estamos mejor o peor que en 1983? Como se indicó al principio de esta nota, si bien el PIB por habitante aumentó más del 30% en todo el período, el nivel absoluto del PIB de 2023 es casi el mismo que el de 2011 en valores constantes, la tasa de desocupación es mayor, el índice de pobreza casi se duplicó, la inflación se hizo crónica y altísima y la deuda externa se sextuplicó, sin contar el incremento de la informalidad laboral y de la marginalidad social. O sea, que estamos peor.

Segunda pregunta: ¿es un problema económico o político? Como la economía es una ciencia social y no una ciencia exacta, como creen muchos pensadores tradicionales, es evidente que se trata de un problema político que consiste en que la comunidad argentina no se pone de acuerdo no sólo con qué y cómo producir sino, por sobre todas las cosas, cómo distribuir el producto de la actividad económica.

Tercera pregunta: ¿cómo se expresa el desacuerdo sobre los objetivos sociales de la política económica? Por dos vías que se retroalimentan: la manipulación de los precios para sacar ventajas según el poder de mercado (inflación por puja distributiva) y la dolarización de los excedentes económicos y financieros (presión constante sobre el mercado cambiario).

Cuarta pregunta: ¿es la democracia un recurso suficiente para dirimir estos desacuerdos? Sí, podría serlo, pero si se da una de las siguientes condiciones: 1) que haya un consenso mínimo entre las principales fuerzas políticas para aceptar y no boicotear los objetivos de la propuesta que obtenga el apoyo mayoritario de la población, o 2) que la que logre ese apoyo mayoritario obtenga también mayoría legislativa para llevar a cabo sus objetivos.

Quinta pregunta: ¿si no se logra ninguna de esas dos situaciones, como parece que sucede con el gobierno que asumió en 2024, de qué manera se podría superar este empate paralizante? Probablemente mediante alguna de las dos alternativas siguientes: 1) un estallido hiperinflacionario peor que el de 1989, o 2) un estallido social peor que el de 2001, derivado de un ajuste fiscal y monetario draconianos.

Lo que está sucediendo después de la asunción del nuevo gobierno a fines de 2023 no permite descartar todavía ninguna de estas dos alternativas que, para colmo, no se excluyen entre sí.

Bibliografía

- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina*. Siglo XXI.
- Canitrot, A. (octubre-diciembre de 1992). La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los 80. *Boletín Informativo Techint*, (272).
- Ferrer, A. (2015). *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: El Ateneo

Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Ediciones Macchi.

Rubinzal, D. (2018). *Historia política y económica de la Argentina*. Punto de Encuentro.

Anexo Estadístico

Valores promedio de cada mandato presidencial en su conjunto y del año final de gestión

PERIODO	Inflación anual%	Desempleo %	Pobreza %	Deuda Ext. Millones USD	% PIB del periodo
1976/83	208,6%	3,5%	11,25%	-	1,3%
1983	343,8%	4,3%	21,5%*	46.108	4,35%
1984/88	372,6%	5,7%	13,1%	-	0,8%
1984/89	823,8%	6%	21,6%	-	-0,5%
1989	3079,5%	7,7%	47,3%	65.538	-7,2%
1989/1990	2696,7%	7,6%	40,5%	62.447	-4,8%
1990/1999	252,9%	12,4%	24%	-	4%
1999	-1,2%	14,3%	26,7%	151.914	-3,4%
1999/01	19,4%	13,1%	25,3%	-	3,4%

PERIODO	Inflación anual%	Desempleo %	Pobreza %	Deuda Ext. Millones USD	% PIB del período
2001	-1,1%	17,4%	35,4%	152.650	-4,4%
2000/02	8%	17,4%	39,5%	-	-5,4%
2002	25,9%	19,7%	54,3%	148.320	-10,9%
2003/07	9,4%	12,2%	49,7%	-	8,75%
2007	8,8%	8,5%	40,9%	120.818	9%
2008/11	8,8%	7,9%	34,45%	-	3,6%
2011	9,8%	7,2%	29,3%	142.885	6%
2012/15	15,9%	7%	28,4%	-	0,4%
2015	21,5%	6,5%	27,3%	177.185	2,7%
2016/19	38,3%	9,0%	29,3%	-	-1%
2019	52,8%	9,8%	35,5%	280.649	-2%
2020/23	98,3%	8,3%	40,05%	-	1,05%
2023	211,4%	6,1%	41,7%	285.951	-1,6%

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Bando Mundial, INDEC, Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz y Arakaki (2011), como se detalla a continuación.

* Dato disponible para 1982

Notas:

Inflación:

Para los años 1976-2019 se obtuvo información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶.

Para los años 2020-2023 se obtuvo información del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), tomando la variación interanual al mes de diciembre del IPC nacional a nivel general⁷.

Desempleo:

Para este indicador se tomó:

1976-1983: Datos del Banco Mundial en base a OIT – promedio anual⁸.

1984-2023 CEPAL – promedio anual⁹.

Pobreza:

Para relevar este indicador se utilizaron fuentes algo más diversas. Los años 1976-1987 se cubrieron a partir de Arakaki (2011)¹⁰. El periodo 1988-2003 fue cubierto con datos del INDEC. Para los años 2003-2015 se utilizó la reconstrucción realizada por el Centro de Es-

6 Ver: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>

7 Ver: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.indec.gob.ar%2Fftp%2Fcuadros%2Feconomia%2Fsh_ipc_09_24.xls&wdOrigin=-BROWSELINK

8 Ver: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=AR>

9 Ver: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>

10 Arakaki, A. (2011). La pobreza en argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información. *Documentos de Trabajo*, (15), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

tudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz¹¹.

Mientras que el periodo 2016-2022 se volvió sobre datos provistos por el INDEC.

Variación del PBI

El periodo 1976 – 2023 se cubrió con datos del Banco Mundial¹².

Deuda externa

El periodo 1976-2021 se cubrió con información del Banco Mundial¹³.

Para el año 2022 se tomó el stock de deuda externa bruta a valor nominal residual del INDEC.

11 Ver: https://www.ceso.com.ar/sites/www.ceso.com.ar/files/ceso_pobreza_2016.pdf

12 Ver: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

13 Ver: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.DOD.DECT.CD?locations=AR&view=chart>

La salud en democracia

Arnaldo Medina

Patricio Narodowski

El objetivo de estas páginas es analizar las principales tendencias, políticas, logros y problemas del sistema de salud argentino desde el advenimiento de la democracia diferenciando los diversos contextos atravesados.

Para ello debe decirse que es imposible analizar el sistema de salud fuera de la evolución de la economía y del Estado, realidades que a su vez están fuertemente atadas, en primer lugar, a los grandes cambios globales y, en segundo lugar, a los ciclos de la economía internacional y especialmente de su periferia.

La democracia vuelve en 1983, la última experiencia similar se había comenzado a desestabilizar en 1975. Hay que entender que, desde esos años, EEUU salía de la crisis y lo hacía impulsando grandes transformaciones globales que impactarían en el paradigma tecno productivo dominante a escala mundial, dando nacimiento a un modo de acumulación, el llamado posfordismo o globalización, que incluye la apertura comercial y financiera, la descentralización productiva y nuevas formas de producir y de organizar la producción, entre otros cambios. También se modifica el rol de los EE.UU. en cuanto a su política monetaria, por la cual ata mucho más fuertemente los destinos de sus periferias endeudadas a su ciclo interno y su tasa de interés, condicionando en ellas sus modelos de desarrollo y sus estados.

Con la mencionada crisis se resquebrajaba el modelo moderno fordista, en el que el Estado Benefactor era un motor esencial, y surgía una fuerte presión por su desmonte a partir del neoinstitucionalismo (NI), enfoque que sus detractores lo conceptualizan como neoliberalismo. En América Latina comenzaba el experimento neoliberal y represivo de Chile, luego seguiría la Dictadura de Argentina; aquí la economía crece muy errática y escasamente, sólo hasta 1980 (Narodowski, 2008).

En 1978 se reúne la conferencia de Alma Ata, organizada por la OMS en una entonces república soviética. Allí se produce el llamamiento a resolver el problema de la desigualdad en el acceso a la salud especialmente en los países pobres con un discurso basado en la salud pública de posguerra situada en la escala nacional. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) seguirán esta línea. Se fortalece el concepto de universalidad, el cual no será prácticamente cuestionado. Alrededor de estas ideas se nucleará lo que denominamos el sanitarismo (Medina y Narodowski, 2018).

La vuelta a la democracia

Mientras este debate iniciaba y se sucedía, ya en la década de 1980 en el Reino Unido se producía una reforma neoinstitucionalista radical, la del gobierno de Margaret Thatcher que resultó paradigmática, basada en agresivas privatizaciones, desregulaciones, descentralización y techos al gasto que se aplicó a la salud (Iñiguez y Narodowski, 2007). Los otros países europeos iban hacia reformas moderadas y lentas, como luego sucedería en el Reino Unido mismo (Medina y Narodowski, 2019).

Los Estados Unidos cambian su política monetaria en tiempos de George W. Bush y América Latina y Argentina entran en una profunda crisis económica, es la década perdida. En paralelo comenzaban a producirse las grandes transformaciones globales mencionadas, sobre todo la descentralización productiva, especialmente hacia Asia. En este contexto se recupera la democracia y nace el gobierno de Raúl Alfonsín. Al finalizar el primer gobierno posterior a la dictadura el PIB en dólares

constantes argentinos estaba por debajo del de 1983.

La democracia argentina tenía que hacer frente a una gran deuda social, en los discursos de campaña, la salud y la educación tienen una fuerte presencia. El nuevo gobierno intenta inicialmente un enfoque con gran presencia estatal típico del pensamiento estructuralista, cercano a la interpretación sanitarista de *Alma Ata* y luego va hacia un ajuste junto a un intento de reformas más típicas del neoinstitucionalismo. La idea de la vuelta a la democracia y la exigencia de la mejora en el nivel de vida de la población no se realizan, tampoco sucederá en la década de 1990.

En lo que hace a la salud ese intento sanitarista se refleja en la voluntad de integrar el sistema a través del Seguro público de Salud. Además hay un gran esfuerzo en aumentar el gasto en salud que según De Flood (1997) alcanza el 6,5% del PIB contra el 5,5% de la dictadura. Sin embargo, con un decrecimiento del PIB las posibilidades de financiamiento seguían siendo pobres. En este período, según la misma fuente, creció el gasto público pero también el de las familias.

Aun así, como se demostró en Medina y Narodowski (2019), el reinicio de la democracia posibilitó la reapertura del debate sobre la importancia de tener un sistema integrado que tratara de asimilarse a los modelos de seguros públicos europeos. El primer ministro de salud de Alfonsín, Aldo Neri, había participado en otro intento integrador como lo fue el de la Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en la década anterior, en el tercer gobierno de Perón, luego del acuerdo de Juan Domingo Perón y Ricardo Balbín, que había colocado a la salud como política de estado. Neri envió a las cámaras un proyecto de ley de Seguro Nacional de Salud que proponía la centralización de la financiación y la universalización e integración de la seguridad social, con desarrollo de la estrategia de Atención Primaria de la Salud. Luego de arduas negociaciones, el mismo fue aprobado en 1988 con importantes modificaciones y, en la práctica, no llegó a implementarse. La ley 23.661 creaba el Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS) y la ley 23.660 regulaba a las obras sociales. La idea de acompañar estos proyectos con

el intento de regular la actividad sindical (que se denominó “democratización sindical”) y los debates sobre las obras sociales puede ser una de las causas por las que no prosperó el objetivo de integrar el financiamiento y la estrategia más general sobre el sistema de salud. Las leyes no se reglamentaron hasta el año 1993, aunque en forma parcial, y ya en el gobierno de Carlos Menem. Este fue el último intento de integración del sistema en el nivel nacional hasta la actualidad.

El Gobierno de Menem y la década marcada por el Consenso de Washington

El gobierno de Carlos Menem se desarrolla en otra realidad, una fuerte liquidez internacional hasta finales de la década, una fuerte presión hacia la apertura y un boom del flujo mundial de comercio y la inversión extranjera directa (IED), pero al mismo tiempo se observa una caída de los precios de los *commodities*. América Latina debe estabilizar su economía luego de la crisis y recibe la presión de los organismos internacionales inspirados en el Consenso de Washington. Chile mantiene la apertura y el retiro del Estado. Colombia, Perú y Brasil empiezan ese mismo proceso. En Argentina, el Plan de Convertibilidad representa lo mismo. La estrategia tuvo éxito si se mide en términos de crecimiento (el PIB en dólares constantes era en 1999 el 50% superior al de 1989), aunque las tasas son inferiores a las de Asia. La deuda acumulada en 1999 era el triple respecto a la de 1982 y el aumento de su costo para 2001 resultaba explosivo. Los indicadores sociales empeoraban.

El programa vigente en toda Latinoamérica se refleja perfectamente en la salud con reformas neoinstitucionalistas como la que seguía rigiendo en Chile, con escasas modificaciones y la que estaba contenida en la nueva constitución de Colombia. En cambio, en Reino Unido, el gobierno que asumió en 1997 empezaba a retrotraer la reforma de Thatcher (Medina y Narodowski, 2019)

En Argentina, en el contexto ya descrito, se vivió uno de los experimentos neoinstitucionalistas más extremos. El gasto en salud aumentó

en 1995 un punto respecto a la década de 1980 alcanzando un 7,6% del PIB, el gasto per cápita crecía por el aumento del producto pero caía el gasto público y aumentaba notablemente el gasto de las familias, vía pago de seguros privados y de bolsillo.

Las reformas se inspiraron en las versiones más radicales, a partir de la separación de las funciones de financiación, seguro y provisión de los servicios.

Dentro del sector público se produce la transferencia de los hospitales nacionales a las jurisdicciones provinciales, sin sus partidas presupuestarias, así se profundizó la fragmentación en el subsector público. La idea de descentralización está lejos de la idea de fortalecer lo público y dotar a los organismos de mayor capacidad de decisión. Al contrario, forma parte del ajuste.

En paralelo, el decreto 578/1993, conocido como “hospital público de autogestión”, instala a los hospitales como personas jurídicas con capacidad de autogestión, fundamentalmente mediante la facturación y el cobro a terceros. Esto fue acompañado de un Registro nacional de Hospitales Públicos Autogestionados mediante resolución 4/93 y mediante resolución de la Superintendencia de Seguros de Salud. En el contexto en que se implementó la recaudación fue pobre, fue otra estrategia para el retiro del Estado. Luego, el presidente Fernando De La Rúa derogaría esta figura y crearía otra, pero la situación económica general también hizo difícil que tuviese efectos positivos.

En el segmento de las obras sociales, la reforma fue continuidad del proyecto mencionado anteriormente, y tuvo como consecuencia el «descreme», es decir que los afiliados pudieran trasladarse con sus aportes a otra obra social o a una prepaga; sobre todo los trabajadores con mejores salarios que podrían irse a empresas de medicina en busca de mayores beneficios por contar con mayor financiamiento. Si bien se planteaba un discurso de competencia y eficiencia, el modelo generó concentración. Si le sumamos la falta de control, en paralelo las prepagas integraban prestadores, algo muy ajeno a esa supuesto competencia. Además, en 1996 se aprobó el Programa Médico Obli-

gatorio (PMO), es decir la determinación de un piso para el conjunto de servicios que debían brindar las obras sociales nacionales, lo que puso a las más chicas en una situación aún más delicada (Medina y Narodowski, 2016).

A fines de 1997, se eliminaron a las prepagas de la opción de la libre elección, pero éstas siguieron accediendo al mercado a través de contratos con las obras sociales sindicales. Los resultados en términos de la oferta de la salud y de cobertura fueron catastróficos.

La post convertibilidad y el estado nacional como garante del derecho a la salud

La crisis del 2001 de Argentina se desarrolló durante el primer año del gobierno de George Bush (h). La liquidez que reinó hasta 2005 generó un nuevo ciclo de crecimiento internacional hasta 2008, aunque profundizando la especialización basada en la explotación de los recursos naturales (llamada enfermedad holandesa) que somete a las periferias cada vez más a la dependencia del ciclo mundial. Desde 2010 la economía mundial se recuperó, aunque las tasas promedio fueron más bajas y los *commodities* no volverían a los precios anteriores. Lo mismo sucedió con el flujo mundial total de inversión extranjera directa.

El inicio del nuevo siglo fue para occidente el reflejo de esta realidad de tasas de crecimiento moderadas. En EEUU el gobierno demócrata de Barack Obama mostró como política importante el “Obamacare”, es decir, la extensión del derecho a la salud. En Europa se sostuvieron las políticas de salud anteriores sin grandes cambios, aunque se avanzó en innovaciones en la gestión. Hemos planteado en Medina y Narodowski (2019) el camino a un modelo que no es ni estatista ni neoinstitucionalista radical, que hemos llamado de gestión compleja, el cual se observa sólo en parte en nuestros países dadas las dificultades especialmente financieras y el estrés con el que debe enfrentarse la gestión, aunque se notan mejoras importantes en las capacidades organizativas del sistema (Machado Busani y Narodowski, 2024).

América Latina es también reflejo del buen nivel de actividad global hasta 2008 y moderado luego de 2010. El PIB de Argentina en dólares corrientes es un 63% en 2015 superior al del 2003. La pobreza en 2014 fue del 24%, inferior a la salida de la crisis del 2001 pero en un piso preocupante. Argentina es el único país que instrumenta un sistema de tipo de cambio alto, protección para-arancelaria y límites de envergadura en el mercado cambiario, y junto con Brasil tiene una política pública activa, pero ni aun así puede evitar los vaivenes del ciclo mundial y la trampa del salario medio (Palma, 2022). Durante ese período la lucha contra la pobreza y la mejora social respecto al 2001 daba una sensación de estarse cumpliendo con los mandatos de la nueva democracia, pero la situación macroeconómica mostraba dificultades graves.

En ese período el gasto en salud argentino superó el 10% del PIB durante todo el período, es decir hay un aumento extraordinario, esto se verifica en el gasto público con un nivel considerable. El gasto per cápita se elevó por encima de los 1000 dólares, aunque sujeto a las coyunturas mencionadas. Si bien siguió alejado de los estándares de los países centrales, este progreso fue importante para cumplir el objetivo de la época: asegurar los derechos.

Para ello, durante la gestión de Ginés González García, el Plan Federal de Salud 2004-2007 ponía foco en el apoyo a las provincias y municipios para garantizar la cobertura básica universal y la atención primaria. En paralelo se pusieron en marcha importantes programas a nivel nacional como el Remediar, para garantizar el acceso a medicamentos junto a la ley de Medicamentos Genéricos; Nacer para mejorar la maternidad y la infancia; PROFE, para cubrir la salud de receptores de pensiones no contributivas; que tuvieron un fuerte impacto, en un clima de expansión fiscal como el mencionado. Posteriormente surge el Programa SUMAR, continuidad del Plan Nacer, para cerrar brechas de cobertura. En una segunda etapa se sanciona la ley nacional de derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado. Ha habido otros programas muy importantes, pero debemos resaltar los que hacen a la ampliación de acceso como un derecho universal (Medina y Narodowski, 2015).

En relación a las obras sociales y prepagas ha habido diversas modificaciones que no abordaremos que, sí es oportuno mencionar como surge del trabajo citado arriba, que el problema del “descreme” aún no se había resuelto y la concentración aumentaba.

El gobierno de Mauricio Macri

Desde 2016 la situación mundial no variaba, pero se iniciaba una nueva experiencia en Argentina. Hasta fines de 2017 hay una apertura comercial y financiera junto a un aumento de las tasas de interés locales que genera, estancamiento y más déficit en cuenta corriente y deuda. En 2018 se profundiza el ajuste fiscal que no frena la devaluación cambiaria y el deterioro del salario y el consumo, luego cae la inversión. El PIB en dólares constantes de 2019 es algo inferior al de 2018. La pobreza medida con la canasta de 10 dólares se elevó en 2019 a 36,8% mientras que en 2014 era de 24%.

Este nuevo contexto de ajuste fiscal, con menos nivel de actividad, salario y consumo, junto al aumento de la pobreza, condiciona la atención de la salud. Decíamos en Medina y Narodowski (2018) que el presupuesto para el sector de ese año a nivel nacional había caído y lo mismo sucedía en la provincia de Buenos Aires. El gasto en salud representó el 9,4% del PIB en 2017 contra el 10,23% del 2015 (WHO, 2024; Ministerio de Salud de la Nación, 2019)

El gobierno de Macri no se caracterizó por tener en general y en la salud en particular un programa de reformas NI, a pesar de que ese era su discurso, especialmente porque se trató de una política únicamente basada en techos al gasto, profundizada en 2018 y 2019. De ese período se debe mencionar además de la pérdida del status de ministerio, la eliminación de programas de todo tipo.

En medio de esa inacción, el gobierno planteó un debate sobre la cobertura universal en el cual quedó claro que adhería a una connotación estrechamente vinculada al aseguramiento privado sin realizar propuesta alguna sobre el modelo de atención ni el acceso de los sectores vulnerables, y sin garantizar los principios de integralidad y equidad,

muy ajeno a la Cobertura Universal de la Salud (CUS) definida por la Organización Mundial de la Salud (Medina y Narodowski, 2018).

La Pandemia

El nuevo gobierno asumido a finales de 2019 debió enfrentar la pandemia de COVID, e implementó -un amplio paquete de políticas para sostener el nivel de actividad, de ingresos y de consumo. Posteriormente se firmó el acuerdo con el FMI. El Ministerio de Economía lo planteó como la única alternativa y lo valoró como ancla para las expectativas (Zaiat, 2022). Los discursos que se opusieron en el propio oficialismo giraron en torno a la dependencia que el acuerdo generaba y a su carácter inflacionario y empobrecedor. De todos modos, no hubo un consenso sobre un camino alternativo. El gasto público consolidado sobre PIB en 2022 fue del 42,28% y seguía cayendo (Narodowski, Remes Lenicov y Zugbi, 2024). El PIB en dólares constantes de 2023 fue levemente superior al de 2019. La pobreza se elevó en 2021 a 38,3% mientras que en 2022 fue de 40% fundamentalmente por el efecto del aumento general de precios sobre los ingresos.

En el gobierno de Alberto Fernández, el área de salud vuelve a ser ministerio y se designa como titular de la cartera a Ginés González García, quién había ocupado ese cargo en las presidencias de Duhalde y Néstor Kirchner. El mismo era un férreo impulsor de la recuperación de la presencia estatal en los servicios de salud, cuestión que se había abandonado desde la época de Ramón Carrillo y de las políticas de derechos mencionadas arriba. Pero su trabajo en el ministerio se vio rápidamente teñido de urgencia por el inicio de la pandemia.

La Pandemia desencadenada por el virus SARS-CoV-2 fue oficializada por la OMS en marzo de 2020.¹⁴ En los primeros meses este año,

14 Uno de los autores de este texto fue Secretario de Calidad en el Ministerio de Salud de la Nación, por lo que alguna información de este capítulo fue obtenida de esta experiencia personal.

al contrario de la pandemia de Gripe A H1N1 del año 2009 (de mucho menor alcance), nuestro país contó con la posibilidad de conocer la experiencia de los países del norte, fundamentalmente los europeos, dónde más rápidamente se diseminaron los contagios originados en la ciudad de Wuhan (Hubei, China). Por eso ante las noticias del colapso en Italia, países como Ecuador y República Dominicana y luego Perú, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Colombia y Argentina iniciaron cuarentenas tempranas, estrictas y prolongadas entre el 16 y el 25 de marzo (menos de un mes después del primer caso) (Becerra-Sarmiento, Valencia-González y Revelo-Oña, (2021).

La respuesta a la pandemia se dio en un contexto de disputa de insu- mos críticos a nivel internacional. Los países desarrollados, dueños de la tecnología y principales productores de los mismos, incautaron toda la producción disponible de respiradores, equipos de genómica, elementos de protección personal y otros, para dar respuesta a sus propias necesidades. Al mismo tiempo, empezaba a verse que estos países con mayor nivel de desarrollo y con sistemas de salud integrados estaban en mejores condiciones de afrontar la catástrofe. También se empezaba a poner de manifiesto las deficiencias de la atención de la salud de las poblaciones vulnerables y sin acceso al sistema.

En nuestro país el distanciamiento social obligatorio se organizó en forma general entre el 20 de marzo y el 26 de abril de 2020 y con segmentación geográfica desde el 27 de abril de 2020 al 20 de diciembre de 2020. El mismo persiguió dos objetivos fundamentales: evitar el inicio de la circulación del virus y ganar tiempo para preparar el sistema de salud para cuando comenzaran los contagios.

Las principales decisiones en la pandemia en nuestro país estuvieron respaldadas por un grupo asesor constituido principalmente por médicos de renombre y reconocida trayectoria científica y asistencial. Esto puede considerarse una fortaleza desde el punto de vista de la consideración estrictamente sanitaria, pero pudo haber representado un sesgo importante al momento de abarcar todas las dimensiones comprometidas (sociales, económicas, culturales) en el contexto de la pandemia.

Si bien inicialmente no hubo una fuerte resistencia de la oposición, luego de pocos meses, y aprovechando el cansancio de la población, la misma comenzó y fue violenta. Se pregonaba por las libertades individuales y se restaba peso a la salud colectiva. Se planteaba que el distanciamiento no evitaría las muertes. Como se verá luego, los resultados desmienten esta hipótesis. Lo que se ha visto es que hay diversos *trade off* a nivel mundial entre nivel de actividad e impacto de la enfermedad; por otro lado, la pandemia tuvo connotaciones sociales y políticas que escapan a este trabajo.

Para asegurar ese camino, se llevaron adelante una serie de medidas para sostener los ingresos de la población. Se destaca el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una transferencia monetaria para los trabajadores informales de la economía popular y los autónomos de categorías más bajas; el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), asistencia al sector privado que incluyó postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales, así como una asignación que pagó el Estado para los trabajadores en relación de dependencia; en paralelo se lanzó el REPRO por el cual el Estado garantizó una suma de dinero individual y fija a los trabajadores, a cuenta del pago de las remuneraciones, así como créditos blandos para monotributistas, trabajadores autónomos y empresas (Narodowski, Remes Lenicov y Zugbi, 2024).

En cuanto a la estrategia para enfrentar la pandemia, habida cuenta del contexto internacional descrito, se planteó la necesidad de hacerse de insumos críticos necesarios para que el sistema de salud enfrentara la pandemia. Para entender la complejidad de las decisiones que se debieron tomar, elijo como referencia el caso de los respiradores. En todo el sistema de salud argentino había en enero de 2020 8.544 camas de terapia intensiva de adultos de las cuales el 70% tenía respiradores. Son menos de veinte los países con capacidad industrial para producir estos equipos, uno de ellos es nuestro país, lo que fue, sin dudas, una gran ventaja para afrontar las necesidades de este insumo crítico. Como medida anticipatoria a los contagios, el ministerio de Salud centralizó

en el mes de abril los 508 equipos de fabricación local disponibles en el país y los distribuyó de acuerdo a criterios poblacionales. Además, se aseguró la producción de 280 respiradores semanales durante mayo, por parte de las dos fábricas montadas en territorio nacional, lo que significaba 1.120 al finalizar ese mes. La fabricación de respiradores requiere la presencia de aproximadamente 120 proveedores de insumos nacionales e importados de distinto grado de esencialidad. Para julio de 2020 el país había aumentado en un 37% las camas de terapia intensiva. La producción de respiradores se incrementó en más del 300% promediando la pandemia, lo que fue posible gracias a la sustitución de insumos importados, al aporte financiero del Estado y al acompañamiento de alianzas estratégicas empresariales. Se trata de una industria que indudablemente quedó fortalecida y aumentó su capacidad exportadora, como su capacidad de producción en otros países como Brasil y Estados Unidos.

Por supuesto que la instalación de nuevas camas de terapia intensiva con asistencia mecánica respiratoria, no es solo una cuestión de respiradores, también están equipos críticos como monitores, bombas de infusión y otros, y fundamentalmente la presencia de profesionales formados y entrenados para la utilización de estas tecnologías y el manejo clínico de los pacientes críticos. Para ello se trabajó intensamente en la capacitación de profesionales de enfermería, medicina y kinesiología en el manejo clínico de la enfermedad COVID 19, a través de ateneos, disponibilidad de guías clínicas, cursos virtuales y disponibilidad permanente de consulta online.

No se puede soslayar la impronta que tuvo el cambio tecnológico en los testeos con la aparición de los test de antígenos, de los cuales Argentina fue pionera en Latinoamérica por su incorporación temprana luego de su lanzamiento en los países del norte. Así se logró un cambio en la facilidad y rapidez en el diagnóstico (aunque se perdiera mayor sensibilidad) y por lo tanto en la eficacia de los aislamientos.

Una lección aprendida a nivel global es no depender de la importación de productos prioritarios, insumos biológicos y equipos esenciales

de salud pública, que provienen de zonas tan distantes, tornándose difícil su acceso en un contexto de cierre de fronteras y restricciones de transporte (Abal Medina, 2022).

Más allá de los insumos críticos, los trabajadores de la salud fueron la clave por excelencia, con un gran compromiso profesional y personal en la tarea.

Todo esto significó un enorme desafío para el Ministerio de Salud Nacional y los Ministerios de Salud Provinciales. Fue un período de mucho diálogo con organizaciones sindicales, sociedades científicas, cámaras empresariales, representantes del sector privado de la salud, obras sociales, universidades nacionales, ministerios y municipios. Se inauguró una etapa de participación en los servicios de salud, que se reflejaba a nivel nacional en el funcionamiento del Consejo Federal de Salud (COFESA). El sector salud parecía estar ajeno a las disputas políticas y de sentido que se daban en el resto de la sociedad. Las políticas principales fueron: capacitación, espacios de escucha con dispositivos de salud mental, reconocimiento económico -no sin inconvenientes- y movilización de profesionales a las zonas de mayor circulación y riesgo de colapso de los servicios de salud. De todas maneras, es posible que aún hoy la sociedad y sus miembros estemos en deuda con ellos.

En el mismo sentido se debe resaltar dentro de los trabajadores, la organización de una enorme fuerza de voluntariado universitario —con gran presencia de la UNAJ— en los testeos, en campañas en territorio, en la organización de centros de comunicación y más tarde en las campañas de vacunación.

En lo organizativo hay que mencionar diversos hitos claves. Por un lado, el Plan Detectar, organizado desde fines de 2020, mediante el cual se realizaban acciones de rastrillaje de contagios en terreno, fue un dispositivo que se implementó antes de la segunda ola de contagios e implicó una gran movilización de trabajadores y voluntarios. Por otro lado, la organización del control de fronteras, en la cual se afectó a las fuerzas de seguridad, fundamentalmente gendarmería, y al personal de migraciones y de las provincias, que contó con la participación de

trabajadores de salud de la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías. Este fue un aspecto clave en el control de la epidemia, ya que existían diferencias de circulación viral en diferentes países y los aeropuertos eran la principal vía de ingreso de potenciales contagios. En paralelo, durante 2020 se repatriaron, con la aerolínea de bandera y en menor medida con la fuerza aérea, más de 150.000 compatriotas.

Otro aspecto organizativo a destacar fueron las residencias para alojar a las personas infectadas, como fue el caso de los hoteles para aquellos que llegaban contagiados o como contactos estrechos en los vuelos internacionales o los alojamientos disponibles en las provincias, sobre todo al comienzo de los contagios, o, como fue el caso paradigmático, de la ciudad de Buenos Aires.

La vacunación contra el virus SARS-CoV-2 comienza a fines de diciembre de 2020 con la implementación de un plan estratégico que indicaba priorizar a los trabajadores de la salud y ciertos grupos esenciales para continuar escalando en otros grupos prioritarios comenzando por los mayores de 70 años. Esta campaña se inició en un contexto de enorme disputa política que había comenzado con el rechazo ya mencionado al distanciamiento social por parte de grupos opositores. Hubo intentos de cuestionamientos públicos a la actuación de organismos reguladores como el ANMAT e incluso objeciones a las propias vacunas que ingresaron en un principio en el país como es el caso de la Sputnik 2 de origen ruso. Las críticas contenían un marcado sesgo ideológico dado el origen de este producto biológico. Luego, en la medida que se liberaban partidas al mercado por parte de los países productores, se fueron adquiriendo vacunas de otros orígenes (Estados Unidos, China, Inglaterra o la India) e incluso el país pudo avanzar en un desarrollo propio a través de la vacuna ARVAC, desarrollada por la Universidad Nacional de San Martín, gracias al trabajo de un grupo de científicos argentinos. La vacunación alcanzó altos niveles. La causa judicial iniciada por la filtración periodística de la vacunación de un grupo de adultos mayores en días previos al anuncio del inicio de la misma deslució, al menos en parte, un proceso muy positivo.

En cuanto a los resultados, en una comparación entre países en el año 2020 Argentina sufrió una alta retracción de su economía pero una baja mortalidad relacionada con la pandemia (Chicaiza Becerra, 2021). Si se toma todo el período, de acuerdo a una investigación publicada en la revista *LANCET*, la Argentina solo registró una disminución de la expectativa de vida de 0,8 años y un exceso de mortalidad por COVID de 0,85 por 1.000 habitantes. Ambos datos son menores que los promedios globales y que la media de América Latina (Schumacher y otros, 2024).

En síntesis, a nivel global la pandemia ha puesto en valor la importancia del rol del Estado en el sostenimiento del sistema de salud. En nuestro país se demostró que se podía organizar eficientemente un esquema, incluso en unidad, entre el gobierno nacional y los subnacionales de diverso signo, en un contexto políticamente difícil, aunque también se pudieron ver falencias de coordinación en muchos estamentos que deben ser analizados. Por otro lado, pudo verificarse el compromiso y calidad de los trabajadores de la salud y del sistema científico y tecnológico.

En febrero de 2021 asumió el Ministerio de Salud Carla Vizzotti, que dio continuidad a las políticas de control de la pandemia y comenzó el desarrollo de políticas tendientes a restaurar los daños en la situación de salud de la población, como es el caso de la postergación y abandono de tratamientos de otros problemas de salud, sobre todo en la población en condición crónica de salud y los grupos vulnerables; y también la recuperación de las coberturas en el resto del calendario de vacunación. Un capítulo especial fue el abordaje de los sufrimientos mentales propios de la situación de pérdidas de vidas, alteraciones de vínculos y otros daños propios del distanciamiento social. De todos modos, la crisis económica impedía avanzar en tareas estratégicas.

En el primer semestre de 2024, en el nuevo gobierno electo de Javier Milei, se observa un sentido inverso al del gobierno de 2003-2015 mediante una política extrema de techos al gasto estatal. En 2024 se verificará una caída importante del PIB, cercana al 4%, siendo esta mucho

mayor en los sectores industriales. La pobreza se elevará hasta cerca del 60%. El gasto público nacional caerá 5 puntos del PIB. El contexto social se hace más duro para la atención de la salud por el retiro del Estado Nacional en este segmento y por los problemas fiscales de las provincias. El caso de la de Buenos Aires es muy importante porque por que las transferencias discrecionales hacia esta provincia, mediante las cuales se compensa el aporte que esta realiza para la coparticipación, cayeron en el período enero-abril de 2024 un 73% en términos reales interanuales (IEA, 2024). A pesar de ellos el gobierno provincial tiene una política activa en salud que debe ser valorada.

Conclusión

Luego de un origen virtuoso, durante las dictaduras militares, los gobiernos civiles inconstitucionales –proscripción del peronismo mediante- y la dictadura de 1976-1982, la salud retrocedió por el debilitamiento del subsector público y por el anárquico y caótico crecimiento del sector privado, lo que desembocó en una fuerte fragmentación.

Ya en democracia, el primer gobierno se propuso una política de integración, pero con una estrategia que no pudo resolver las contradicciones existentes. El caos económico a su vez condicionó el financiamiento del sector público.

En la década de 1990 se profundizó el desfinanciamiento y la descentralización y la concentración de la oferta privada; con ello la situación de fragmentación se hizo más preocupante. Si bien hay que entender el carácter federal del sistema argentino, hay herramientas que permiten garantizar un equilibrio mucho más razonable de equidad y eficiencia. Pero se eligió el sentido inverso. El gobierno de Menem siguió el mandato del Consenso de Washington a contramarcha de lo que sucedía en el mundo donde, salvo excepciones, se planteaba la garantía de la universalidad (aunque hay un debate al respecto por las características de la misma) y para ello un nivel de gasto acorde. No se discutía la gobernanza y el seguro público y la necesidad de un segmento de provisión

estatal fuerte. Se proponía una adecuada promoción y prevención de la salud, el equilibrio entre la atención primaria y el segundo nivel, junto a estrategias de gestión innovadoras, pero no privatistas.

A comienzos del nuevo siglo se lograron revertir algunas políticas y se instrumentaron programas inclusivos en esa dirección, que luego, en 2016, fueron eliminados. A pesar de esto, quedó pendiente la profundización de políticas integradoras y de fortalecimiento del primer nivel de atención a nivel nacional y otras tendientes a mejorar los servicios. Sigue sin respuesta el mejorar la gestión en general. Aunque ha habido progresos en ese terreno, todavía falta.

El gobierno de Macri representó un nuevo retroceso, el gobierno siguiente intentó retomar la agenda de los gobiernos de mismo signo que le precedieron, y eso puede constatarse en el organigrama y el tipo de programas, pero la pandemia interrumpió esa posibilidad. Aunque luego se avanzó en algunas cuestiones, la crisis económica volvió a dificultar los planes. La situación actual es de nuevo de un retroceso impactante.

La democracia implicó un importante aumento del gasto en salud como proporción del PIB, en parte debido a lo que sucedió en muchos países del mundo por la presión de las nuevas tecnologías sobre el gasto. Los resultados en cobertura y acceso son superiores a los períodos previos, aunque con altibajos. Han mejorado globalmente casi todos los indicadores de salud, aunque hoy se manifieste el resurgimiento de enfermedades emergentes, un aumento sostenido de la condición crónica de salud y un notable aumento de los sufrimientos mentales. El cambio epidemiológico acompañó los cambios globales, que responden asimismo a cambios sociales, económicos y culturales.

A pesar de las mejoras, en parte a causa del aumento de las expectativas y las disputas en el sentido, en parte a causa de la debilidad política para llevar adelante reformas que garanticen el derecho a la salud, y por la influencia del ciclo económico, la democracia está en deuda con la organización de un sistema de salud orientado a las necesidades populares.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2022). Reflexiones sobre las lecciones aprendidas durante la pandemia. *Revista de Información científica para la Dirección en Salud*. INFODIR.
- Becerra-Sarmiento, M. F., Valencia-González, E. G., y Revelo-Oña, R. E. (2021). Análisis del desempleo durante la pandemia COVID-19 y el impacto en diferentes sectores económicos del Ecuador. *Digital Publisher CEIT*, 6(3), 442-451.
- Chicaiza Becerra, L., García Molina, M., y Urrea, I. L. (2021). ¿Economía o salud? Un análisis global de la pandemia de COVID-19. *Revista de Economía Institucional*, 23(44), 171-194.
- De Flood, M. C. (1997). Gasto y financiamiento en salud en la Argentina. CEPAL, Serie Financiamiento para el desarrollo (57) <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b3cd5d29-47cf-45d0-a273-65b867a139b8/content>
- IEA (2024). *Informe macroeconómico y financiero, mayo 2024*. Instituto de Economía Aplicada. Disponible en: <https://iea.ude.edu.ar/informe-macroeconomico-y-financiero-mayo-2024/>
- Iñiguez, A. y Narodowski, P. (2007). La G de la ecuación macroeconómica. El Estado y las finanzas a través de las teorías y los años. En A. Naclerio, P. Narodowski y G. De Santis, *Teoría y Política Macroeconómica. Aplicaciones a la Economía Argentina*. Universidad Nacional de La Plata.
- Machado Busani, F. y Narodowski, P. (2024). *Herramientas actuales para la gestión hospitalaria. El caso del Hospital Posadas*. Editorial UNAJ.
- Medina, A. y Narodowski, P. (2015). *Estado integración y salud. La gestión en red de un hospital público*. Imago Mundi.
- (2018) Hacia un modelo de integración del Sistema de Salud. En, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Matías Barroetaveña (coord.). Editorial Octubre.
- (2019). *Enfoques y herramientas para el gobierno de la salud*.

Comparación internacional en el nuevo contexto de las redes.
Miño y Dávila

- Narodowski, P. (2008) *La Argentina Pasiva*. Prometeo.
- (2019) El fin del siglo norteamericano, la irrupción de China y los ciclos en la periferia. En P. Narodowski y G. Merino (coord.) *Estados Unidos en la era Trump*. UNLP.
- Narodowski, P., Remes Lenicov, M. y Zugbi, L. (2024). La economía mundial en pospandemia en la era posindustrial. Argentina en ese contexto. En: *Atlas histórico y Geográfico de la Argentina*. Universidad Nacional del Centro (en proceso de publicación)
- Ministerio de Salud de la Nación (2019, 11 de noviembre). El gasto en salud representó el 9,4 por ciento del PBI en el año 2017. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gasto-en-salud-represento-el-94-por-ciento-del-pbi-en-el-ano-2017>
- Palma G. (2022). Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas. *El Trimestre Económico*, 89(355).
- Schumacher, A. E., Kyu, H. H., Aali, A., Abbafati, C., Abbas, J., Abbasgholizadeh, R. y Amzat, J. (2024). Global age-sex-specific mortality, life expectancy, and population estimates in 204 countries and territories and 811 subnational locations, 1950–2021, and the impact of the COVID-19 pandemic: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021. *The Lancet*, 403(10440), 1989-2056. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(24\)00476-8/fulltext?ref=allcoronavirusesarebastards.digitalpress.blog](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(24)00476-8/fulltext?ref=allcoronavirusesarebastards.digitalpress.blog)
- WHO (2024). Global Health Expenditure Database. Recuperado de: <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/es>
- Zaiat A. (2022) El acuerdo con el FMI es inflacionario. Los supuestos de Martín Guzmán quedaron descolocados con el conflicto Rusia – Ucrania. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/418684-el-acuerdo-con-el-fmi-es-inflacionario>

Feminismo y democracia en la Argentina: un balance provisorio

*Karin Grammatico
Daniela Losiggio*

Los años transcurridos en democracia nos invitan a una reflexión colectiva acerca de los logros alcanzados, los fracasos sufridos y las cuestiones pendientes. Los balances pueden variar según los criterios a considerar, sin embargo, existen por lo menos dos puntos de consenso: la democracia es, entre todas las formas de gobierno, la más adecuada para tramitar la convivencia social; pero al mismo tiempo no ha logrado consolidarse como un espacio de transformación que permita garantizar situaciones de igualdad. La actual presidencia de Javier Milei pone en cuestión sus fundamentos porque denigra la política, ataca a la institucionalidad parlamentaria y juzga las aspiraciones de equidad como una aberración.

Para enfrentar la intemperie y el desasosiego del presente, en este escrito se reconstruyen varias de las luchas que emprendieron los feminismos y las disidencias para ensanchar las fronteras de la democracia argentina y discutir sus contenidos a lo largo de estos últimos cuarenta años. En esas experiencias, existen claves y repertorios de acciones disponibles para pensar y reivindicar la participación política.

Desde comienzos de los años ochenta del siglo pasado a la fecha, estos activismos han experimentado una significativa metamorfosis. Diversificaron sus bases sociales y ampliaron sus demandas, renovaron sus estrategias y redefinieron objetivos y prioridades. El proceso estuvo atravesado por discusiones, conflictos y ninguneos que afectaron el devenir de sus acciones. No obstante, lograron algunas conquistas relevantes para la construcción de una sociedad más justa y respetuosa de las diferencias. Sin desconocer las flaquezas, las derrotas y los pendientes, en este trabajo de síntesis se pone el foco en algunos de esos hitos, enfatizando el papel de los feminismos y las diversidades como hacedores de democracia.¹⁵

Democracia en el país y en la casa: las feministas argentinas en los años de la transición

“Democracia en el país y en la casa” fue la consigna que marcó la praxis del feminismo del Cono Sur latinoamericano en esos particulares años ochenta cuando se avizoraba y/o se imaginaba en el horizonte político de esos países el restablecimiento de un Estado de derecho. La citada frase, cuya autoría es atribuida a la intelectual chilena Julieta Kirkwood, condensa una idea de democracia que va más allá del acatamiento a las reglas constitucionales y la realización de elecciones libres. Las feministas de la región apostaron por la democratización de todos los aspectos de la vida, los que transcurren en la esfera pública y en el espacio privado, porque, como ya lo habían señalado una década atrás, “lo personal es político”.

Las activistas de Argentina tomaron la consigna, la hicieron suya y la tradujeron en acciones creativas para que las mujeres de su país se

15 Este artículo es una síntesis que busca despertar la curiosidad de las y los lectoras y lectores y ofrecerles las herramientas necesarias para adentrarse en un estudio más profundo. Para ello, hemos seleccionado una serie de referencias bibliográficas que acompañan el texto.

convirtieran, por fin, en “ciudadanas de primera”. Lucharon por la ampliación de derechos, disputaron los sentidos y los contenidos de la democracia en plena construcción y contribuyeron al fortalecimiento del feminismo local y latinoamericano (Grammático, 2024).

En el despliegue de esa militancia, en la que no faltaron discusiones, rispideces y diferencias, ellas trabaron alianzas con otras mujeres que no se definían como feministas para concretar reivindicaciones y demandas que compartían. Así, detrás de algunas conquistas obtenidas durante los primeros años de democracia, como la ley de patria potestad compartida (1985) y la ley de divorcio (1987), existió un compromiso y una lucha conjunta decisiva para su concreción.

Sin dudas, uno de los mejores ejemplos de los alcances de ese trabajo mancomunado fue la Multisectorial de la Mujer, un frente que reunió a feministas, militantes políticas, sociales, sindicalistas, integrantes de organismos de derechos humanos e independientes. Constituida en las postrimerías de la última dictadura cívico militar, a partir de una iniciativa de mujeres de los partidos y feministas autoconvocadas, la Multisectorial se propuso “hacer algo” de cara al nuevo escenario político, que se plantearía a partir del 10 de diciembre de 1983. Con distintas perspectivas y prioridades, sus integrantes discutieron sobre las demandas que habrían de guiar la lucha de las mujeres en democracia y el modo de darlas a conocer. Los encuentros fueron ásperos, pero eso no impidió que lograran alcanzar un acuerdo mínimo de reivindicaciones, que dieron a conocer en un acto que organizaron para celebrar el Día Internacional de la Mujer (Grammático, 2020).

El 8 de marzo de 1984, frente al Congreso de la Nación, emblema de la vida cívica y democrática, alrededor de cinco mil mujeres respondieron al llamado de la Multisectorial de la Mujer para demostrar su compromiso con la democracia y con la democratización de la sociedad argentina. Las primeras demandas se concentraron en siete puntos: ratificación de la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW), igualdad de los hijos ante la ley, modificación del régimen de la patria potestad, cumplimiento de la ley

de igual salario por igual trabajo, reglamentación de guarderías infantiles, modificación de la ley de jubilación para el ama de casa, creación de la Secretaría del Estado de la Mujer.

En esa lista no se contemplaron luchas históricas del feminismo como el derecho al aborto y el divorcio. Esta ausencia no debería interpretarse como una claudicación ya que las activistas ensayaron otras estrategias para visibilizar y avanzar en esas batallas. De hecho, en aquella conmemoración frente al recinto parlamentario, las feministas de Lugar de Mujer o ATEM 25 de Noviembre desplegaron carteles y pancartas con mensajes tales como “Despenalizar el aborto” o cantaron consignas a favor del divorcio como esta: “Arroz con leche/ me quiero divorciar/ y ahora el parlamento no me lo va a negar” (Tarducci y otras, 2019).

Esas omisiones, en todo caso, daban cuenta de los límites impuestos por los tiempos de la transición y de la decisión de las feministas de priorizar la unidad política con otras mujeres. En esos años de la “primavera democrática”, ellas ensayaron la construcción de consensos porque esa apuesta portaba, tal como lo caracterizó en su momento una activista, un potente elemento corrosivo contra el patriarcado. Con el paso del tiempo, el desafío de la unidad atravesó momentos de fragilidad y hasta de quiebre. Sin embargo, se mantuvo como un aprendizaje cuyos sedimentos estuvieron disponibles para futuras acciones.

Las feministas argentinas ejercieron ciudadanía, también, presentando proyectos de ley para que sean discutidos por los representantes del pueblo. El 12 de diciembre de 1983, el primer día hábil de la democracia, activistas de Lugar de Mujer, una de las asociaciones feministas más destacadas en los años ochenta, presentaron en la mesa de entradas de la Cámara de Diputados de la Nación dos proyectos de ley. Uno solicitaba la ratificación de la CEDAW y el otro, la eliminación de toda normativa vigente que perpetuase las desigualdades ante la ley entre los hijos matrimoniales y extramatrimoniales. Algunas semanas después, en enero de 1984, el Movimiento Solicitud de Reforma de la Patria Poptada, dinamizado por tres agrupaciones de cuño feminista, ATEM 25

de Noviembre, Organización Feminista Argentina (OFA) y Reunión de Mujeres, presentó una propuesta en la que solicitaba la igualdad entre padres y madres en el ejercicio de la autoridad familiar.

Detrás de estas peticiones legislativas había un previo e intenso trabajo que ponía de manifiesto el compromiso de las feministas por construir y demandar democracia. Las integrantes de Lugar de Mujer organizaron un Taller de Propuestas al Parlamento, abierto a todas las mujeres, para elaborar proyectos de ley u otras peticiones a las autoridades. Este espacio, coordinado por la abogada Haydée Birgin, comenzó a funcionar a mitad del año 1983 cuando el Congreso estaba cerrado. Para cuando abrió sus puertas, las mujeres ocuparon el 4.3% de las bancas en la Cámara Baja y el 6,5% en la de Senadores. De este modo, el Taller funcionó como un espacio que contribuía a la participación política de las mujeres y a su educación democrática, en un contexto donde los partidos y las dinámicas de representación vigentes eran esquivas a sumarlas a la actividad política.

El Movimiento Solicitud de Reforma de la Patria Potestad desplegó una militancia callejera para informar sobre su propuesta y ganar adhesiones. A través de mesas ubicadas en distintas esquinas de la ciudad de Buenos Aires, sus activistas conversaron con la ciudadanía de a pie sobre el retraso en materia de derecho familiar que impedía el ejercicio de la patria potestad a las madres desde 1869, también sobre la necesidad de cambiar la disposición por otra que estableciera la igualdad entre los progenitores. Si bien cuando se lanzó el Movimiento, la dictadura estaba vigente y su estructura represiva no se había desmantelado, sus militantes lograron 20.000 firmas para el proyecto. Finalmente, las feministas, en pos de ver prosperar sus iniciativas, practicaron el cabildeo para que el cuerpo legislativo las tomara para ser discutidas en el recinto. Sin ahondar en el devenir de las propuestas feministas y los debates parlamentarios, el Congreso Nacional sancionó la ley 23.179, que ratificó la CEDAW, y la 23.264 que estableció la patria potestad compartida y la igualdad absoluta entre la filiación nacida dentro y fuera del matrimonio.

En los años ochenta, la violencia contra las mujeres se configuró como una cuestión de primer orden para el feminismo (Trebbisacce, 2020). En 1981, en la ciudad de Bogotá, se realizó el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe. Las allí reunidas establecieron la fecha del 25 de noviembre como el Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres. Con rapidez, la conmemoración viajó de América Latina al resto del mundo para quedar incorporada al calendario global del activismo. Con una demora que se extendió hasta el año 2000, la Organización de Naciones Unidas (ONU) sumó la fecha al suyo.¹⁶

Una de las primeras acciones organizadas por las feministas argentinas para visibilizar y denunciar la violencia ejercida contra las mujeres fue la creación del Tribunal de Violencia contra la Mujer “Mabel Adriana Montoya”, de la mano de tres agrupaciones: ATEM 25 de noviembre, OFA y Libera. Este espacio se constituyó a fines de 1983; surgió de la indignación que produjo entre las activistas la noticia de la muerte de una joven, Mabel Montoya, quien se había arrojado al vacío para evitar una violación.

Un aspecto que distingue al Tribunal fue la osadía de haber sacado el tema a la calle y problematizarlo como una cuestión merecedora de atención pública. De hecho, su presentación se realizó el 6 de noviembre de 1983, en la esquina porteña de Corrientes y Uruguay. Sus militantes informaron sobre el caso de Mabel Montoya y expusieron su punto de vista sobre la cuestión. Pero sus potencialidades no se agotaron allí. También aportó a la conceptualización del problema.

El Tribunal definió a la violencia contra las mujeres como “una cuestión política”; un ejercicio cotidiano que se manifiesta bajo todas las formas, nacido del “dominio que el hombre ha consolidado en sus rela-

16 El 25 de noviembre de 1960, las hermanas Patria, Minerva y María Teresa Mirabal fueron asesinadas por el poder político de República Dominicana por su militancia opositora al régimen del dictador Rafael Leónidas Trujillo. Las feministas reunidas en Bogotá tomaron ese día de noviembre para visibilizar la violencia contra las mujeres y homenajear, al mismo tiempo, la vida de las Mirabal.

ciones con la mujer” (citado por Tarducci y otras, 2019, p. 148). Aunque se disolvió años después, esta experiencia sentó un mojón en la lucha contra la violencia de las mujeres. Contribuyó a su visibilización y ofreció argumentos para conectarla al paradigma de los derechos humanos.

Para completar este resumido itinerario dedicado a echar luz sobre la participación de las feministas en la construcción democrática durante los años ochenta, merece destacarse la realización del (primer) Encuentro Nacional de Mujeres, que tuvo lugar en el Centro Cultural San Martín, los días 23, 24 y 25 de mayo de 1986. Las memorias feministas recuerdan dos acontecimientos transnacionales como los inspiradores para la realización del evento: el Foro de Nairobi, la reunión alternativa de la III Conferencia Mundial de la Mujer, y el III Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, en Bertioga, Brasil, ambos realizados en 1985 (Maffía y otras, 2013). Algo de las vivencias experimentadas en esas reuniones hizo que las concurrentes argentinas pensaran en una tertulia para discutir con sus compatriotas cuestiones relevantes para el devenir de sus vidas como sujetos autónomos.

La comisión promotora la integraron mujeres de diversas procedencias. Venían de la política, la cultura, el sindicalismo, el movimiento de derechos humanos, el periodismo. Muchas se manifestaban abiertamente feministas, otras no. No obstante, organizaron el encuentro a partir de principios caros a la praxis feminista: autogestión, horizontalidad y autofinanciamiento.

Durante aquellos días de mayo, alrededor de mil mujeres, organizadas en talleres, discutieron de igual a igual, sin charreteras ni mandatos, una agenda propia de temas tales como violencia, educación, sexualidad, identidad, sexualidad, participación política, trabajo, familia, tiempo libre y medios de comunicación. La tertulia federal se repitió año tras año y se convirtió en uno de los pilares para el crecimiento de los feminismos de Argentina y América Latina (Alma y Lorenzo, 2009).

Durante los años de la transición democrática, las feministas salieron a la calle a militar por la democratización de la familia argentina, organizaron talleres de propuestas al parlamento cuando el Congreso

todavía estaba cerrado, practicaron la unidad con otras mujeres como estrategia política para construir una agenda común y corroer al patriarcado. Buscaron el apoyo de la ciudadanía con volantes, notas, gacetas, carteles y cara a cara, e hicieron *lobby* con los representantes del pueblo; instalaron temas “privados” en la opinión pública y demandaron la atención de las autoridades.

Eran pocas, comprometidas y enfáticas, y se sumaron al incipiente movimiento de mujeres al que influenciaron con sus propuestas y praxis. Aunque atacadas, ninguneadas y ridiculizadas, disputaron los sentidos de la democracia, en un momento crucial en que se definían sus contenidos y sus alcances. Con sus acciones apostaron a la construcción de una sociedad sostenida en la igualdad y el respeto por la autonomía de las personas.

Claroscuros de la década del noventa. Controversia, aislamiento y protesta social

Las esperanzas y las apuestas depositadas en la democracia se fueron desvaneciendo a medida que esta no pudo resolver cuestiones sustantivas de la vida ciudadana. La desilusión creció de la mano con la avanzada del neoliberalismo conservador que tuvo una nueva chance y concreción en la Argentina con los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999). Las feministas acusaron recibo de esa ofensiva, el impacto provocó enfrentamientos internos, desorientación y repliegue de la militancia.

El principal conflicto que debió tramitar el activismo feminista durante los años noventa fue la disputa entre las “institucionalistas” y las “autónomas”; una confrontación que alcanzó, de manera más virulenta, a otros feminismos latinoamericanos. Las primeras optaron por estrechar sus vínculos con el Estado y con los organismos internacionales. Ya sea como parte de los planteles de gobierno o a través de ONGs, consideraron válida una forma de construcción feminista a partir de programas, asesorías y políticas públicas. Las segundas rechazaron esa

colaboración, argumentando que diluía su poder de contestación e independencia frente a las instituciones establecidas. Para ellas, el quehacer feminista no estaba dentro de las oficinas ni era admisible con la administración de recursos, por el contrario la tarea debía enfocarse en la movilización de base, la autogestión de eventos (campanas, marchas, encuentros) y en la creación de redes alternativas.

Cada una de las partes ofreció su estrategia y disputó sentidos en torno a las formas de avanzar en la igualdad y la forma más efectiva de desafiar y transformar las estructuras de poder. Sin embargo, ambas compartieron un mismo fracaso: la incapacidad de profundizar y ampliar los vínculos con el colectivo de mujeres. Esa desconexión interna y externa redundó en un mayor aislamiento social de las feministas que debilitó la iniciativa por la democratización de la sociedad argentina que habían puesto a jugar en los años ochenta (Pita, 2007).

Un debilitamiento, pero no clausura o abandono del compromiso por la igualdad de derechos. En la década de 1990 también se dieron procesos que, con sus limitaciones, abrieron nuevas trazas para las militancias feministas en pos de una sociedad más inclusiva y respetuosa de las diferencias.

La creación de áreas, programas y posgrados en Estudios de la Mujer y/o Estudios de Género en las universidades nacionales fue uno de los focos que arrojaron luz en los lúgubres años noventa. Estos espacios se construyeron a partir del empeño de investigadoras feministas dispuestas a jerarquizar un conocimiento considerado de menor valía y por lo tanto menospreciado por una academia sostenida en principios androcéntricos (Barrancos, 2005). Con este movimiento, el feminismo se incorporó, no sin dificultad, a los saberes de la universidad, y desde allí se constituyó una usina científico-política de incidencia en el debate público y para el diseño y elaboración de normativas.

Igual de importante resultó el avance en el terreno legal. Se sancionaron algunas leyes que buscaron atenuar las desigualdades en el árido ambiente de la política y combatir la violencia contra las mujeres. Con el lobby feminista detrás, el Congreso de la Nación sancionó la Ley

24.012 que estableció un cupo mínimo del 30% de los cargos para las mujeres en las listas partidarias; la Ley 24.632 de Adhesión a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (mejor conocida como la Convención de Belém do Pará); y la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar. Estas legislaciones serán los principales antecedentes para la elaboración de un paquete normativo de gran robustez que se desarrollará luego de la crisis del 2001. Finalmente, en 1992, se creó, a través del Decreto 1426, el Consejo Nacional de la Mujer, el primer organismo estatal de esa jerarquía dedicado a implementar políticas de género. Su intervención fue importante para el cumplimiento de la Ley de Cupo, la inclusión de la perspectiva de género en la currícula escolar y la promoción de políticas públicas que garanticen derechos en materia de sexualidad y reproductiva.¹⁷

Las políticas neoliberales afectaron con especial dureza a las mujeres de las clases populares, a tal punto resultó el estrago que se identificó a la situación con la nomenclatura “feminización de la pobreza”. De allí que la protesta social, a partir de entonces, se encarnaría con determinación en los cuerpos femeninos. Las mujeres de los barrios y las comunidades empobrecidas salieron a la calle, cortaron puentes y rutas para denunciar las desigualdades y exigir respuestas a sus reclamos por pan y trabajo (Andújar, 2014).

Luego del estallido del 2001, esta presencia femenina se incrementó notablemente. En el nuevo escenario social y político que se planteó, comenzó a tomar formas definidas un feminismo popular que interpeló y nutrió con sus preocupaciones y demandas al activismo en su conjunto. A la vez, las mujeres piqueteras, trabajadoras, desempleadas, organizadas políticamente en distintas entidades de lucha, encontraron en el feminismo herramientas para fortalecerse como diri-

17 Un año antes, por el Decreto 378/1991, se había constituido el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer.

gentes y líderes, y comprender cómo las dinámicas de género también provocan desigualdad. Los Encuentros Nacionales de Mujeres fueron los que posibilitaron el intercambio y los aprendizajes mutuos (Partenio, 2011).¹⁸

2001 y después: de las asambleas a la marea verde

El umbral de este siglo trajo consigo una enorme crisis económica y descontento ciudadano agudo. La debacle se profundizó y dio paso al estallido social de los días 19 y 20 de diciembre de 2001. Hubo movilizaciones espontáneas en distintos puntos del país, el gobierno nacional declaró el estado de sitio y reprimió las manifestaciones brutalmente. Finalmente, Fernando De la Rúa presentó su renuncia y se sucedieron cinco presidentes. Fueron tiempos oscuros para la democracia argentina signados por la desigualdad social, la violencia institucional, el descontento antiestatalista, la falta de trabajo y el debilitamiento de los sindicatos.

La adversidad del contexto potenció la contestación feminista. Nuevas voces se sumaron a ella, ampliando y nutriendo el repertorio de las luchas y las modalidades de acción. Con la llegada de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015), los distintos activismos se vieron interpelados por las sucesivas iniciativas de derechos humanos y equidad social. De esta manera, las instituciones se convirtieron en un legítimo interlocutor para la política y la pedagogía feministas. Por otro lado, en los años del gobierno de Mauricio Macri, defensor de los valores del mercado y refractario a las políticas inclusivas, los feminismos asumieron un lugar preponderante en la oposición a las políticas neoliberales.

18 Desde el año 2021, los encuentros comenzaron a denominarse “Encuentro Plurinacional de Mujeres, Lesbianas, Travestis, Trans, Bisexuales, Intersexuales y No Binaries”

Durante las primeras décadas del Siglo XXI, los feminismos desplegaron sus luchas y militaron sus propuestas en numerosos y diversos ámbitos, no siempre abiertos a la discusión. En las asambleas barriales y los piquetes, en el movimiento de trabajadoras y trabajadores desocupadas y desocupados, en los sindicatos, en las fábricas recuperadas y en las aulas, en los barrios y los partidos políticos, en las casas y las calles, las militantes feministas tomaron la palabra y la iniciativa. Así se fue construyendo un movimiento masivo y diverso que, con la fuerza de una marea, impactó en las estructuras patriarcales de la sociedad argentina. Aunque no cayeron, sintieron el embate de esa determinación por transformar el mundo.

Las batallas feministas se libraron en múltiples frentes. La conquista por la ciudadanía sexual y reproductiva fue uno de ellos. La decisión de abordar estas cuestiones desde la perspectiva de los derechos y no como simples problemáticas sociales implicó un reconocimiento del Estado a la soberanía de las personas sobre sus cuerpos, una diferencia sustancial con importantes derivaciones políticas. Aunque la lucha se organizó en torno a la histórica demanda por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, no se agotó en ella.

La creación de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, en 2005, fue fundamental para visibilizar el reclamo y ganar apoyo entre la ciudadanía. La tradición feminista por la autonomía, las movilizaciones populares de los años 2001 y 2002 y los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM) se cuentan entre sus principales influencias.

Lejos de ser una estructura homogénea y rígida, la Campaña se organizó a partir de alianzas en tensión, lo que permitió la confluencia de diversas reivindicaciones feministas impulsadas desde hacía décadas. En los ENM de Rosario (2003) y Mendoza (2004), comenzó a tejerse la red. Finalmente, en el de Córdoba, la Campaña salió al ámbito público con su insignia y lema definidos: el pañuelo verde, que ya circulaba en muñecas, cuellos, carteras y mochilas, y la consigna “educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar,

aborto legal para no morir” (Anzorena y Zurbriggen, 2011).

Mientras la Campaña avanzaba, las feministas también trabajaron por la educación sexual de la ciudadanía. En 2002, esa prédica obtuvo un reconocimiento con la sanción de la Ley N° 25.673 que creó el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. A tono con las discusiones que tuvieron lugar en la III Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), la normativa expuso una nueva forma de comprender la sexualidad, en un sentido no necesariamente reproductivo sino de salud integral. Esto marcó un cambio de paradigma ya que se abandonaron los criterios “medicalistas” con los que se venían elaborando las políticas públicas dirigidas a las mujeres.

Este programa se propuso formar a la población en la materia para que pudiera “adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia”. Sus objetivos se orientaron a prevenir embarazos no deseados, promover la salud sexual de las y los adolescentes, garantizar el acceso a la información orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable, favorecer la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual y cáncer génito-mamario, potenciar la participación de las mujeres en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable (Meng, 2006). Si bien el programa tuvo precariedades y falencias, logró algunos avances, sobre todo a nivel simbólico, al legitimar normativamente la sexualidad no reproductiva y la autonomía reproductiva de las mujeres.

En 2006, por lo dispuesto en la Ley N°26150, quedó establecida otra normativa fundamental para garantizar la ciudadanía sexual y reproductiva: el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, mejor conocido como la ESI. La legislación definió a ese tipo de educación como aquella que articula “aspectos biológicos, sociales, afectivos y éticos”; además de considerarla como un derecho de las y los estudiantes a recibirla, desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria, en los establecimientos públi-

cos, de gestión estatal y privada, de todo el país. Entre sus propósitos se destacan, la promoción de actitudes responsables frente a la sexualidad, la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres y la prevención de problemas relacionados con la salud, especialmente, la sexual y reproductiva. De este modo, la ESI aspira a construir una sociedad más igualitaria, donde se eliminen las prácticas punitivas asociadas a las expresiones de género (Piotrobelli, 2018). Sin embargo, la implementación de esta normativa ha sido compleja. Una parte importante de la educación argentina se encuentra privatizada y un importante porcentaje de esa parte es confesional. En estas instituciones, la ley prácticamente no se aplica y, en las escuelas públicas, también es resistida.

El derecho al aborto, una de las deudas más importantes de la democracia argentina, finalmente se plasmó en la Ley N° 27.610 de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, sancionada en diciembre de 2020. Esta ley establece que las personas gestantes tienen el derecho de interrumpir voluntariamente el embarazo de manera legal, segura y gratuita, hasta la semana catorce de gestación. Asimismo, garantiza el acceso a este procedimiento en todos los hospitales públicos con aval del Estado. Hasta ese momento, la legislación argentina, basada en la reforma del Código Penal de 1921, solo permitía el aborto en casos de peligro para la vida o la salud de la mujer, o si el embarazo era producto de una violación.

La lucha por la legalización del aborto cobró fuerza en 2018, impulsada por la “ola verde”, un movimiento masivo que recorrió todo el país exigiendo la plena igualdad de derechos reproductivos bajo la consigna de “igualdad del goce”. Ese año, el proyecto de ley que buscaba legalizar el aborto fue debatido por primera vez en el Congreso Nacional, logrando su aprobación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, cuando llegó al Senado, el proyecto fue rechazado, lo que impidió su sanción. A pesar de este revés, la movilización feminista dejó una huella indeleble en la agenda política y en la sociedad, consolidando la base para que, dos años después, en 2020, la ley finalmente fuera aprobada bajo el nuevo gobierno del Frente de Todos. En paralelo a la Ley de IVE,

se sancionó también el “Programa de los Mil Días”, que apunta a mejorar la atención integral de las personas gestantes durante el embarazo y en los primeros años de vida de sus hijas e hijos.

La lucha feminista no se detuvo allí. Se intensificó la batalla por la erradicación de la violencia de género, lo que derivó en la sanción de la Ley N° 26.485/09 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Esta ley marcó un hito en la defensa de los derechos humanos, al reconocer la violencia contra las mujeres como un atentado contra la integridad personal y, por ende, una cuestión de Estado. Además, estableció un marco de referencia para los activismos LGBTIQ+, que también enfrentan la violencia patriarcal heteronormativa que niega derechos y libertades.

No obstante, la existencia de leyes por sí sola no asegura su cumplimiento. El compromiso ciudadano es esencial para defender los derechos conquistados y avanzar hacia una mayor justicia social. El 3 de junio de 2015, esta movilización social tomó forma cuando activistas convocaron, a través de redes sociales, a una gran movilización hacia el Congreso de la Nación. La chispa que encendió esta movilización fue el brutal asesinato de Chiara Páez, una joven de 14 años, lo que provocó que medio millón de personas se movilizaran bajo la consigna “Ni Una Menos”. Este lema se convirtió en un colectivo feminista que, más allá de denunciar la violencia machista, también abrió la reflexión sobre el aborto, el trabajo de las mujeres y el valor económico de las tareas de cuidados.

Otro avance significativo fue la Ley N° 27.499/18, conocida como Ley Micaela, de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los Tres Poderes del Estado. Inspirada por la militante Micaela García, quien fue víctima de femicidio en 2017, esta legislación refuerza la idea de que la violencia física es solo la punta visible de una estructura simbólica patriarcal que debe ser desmantelada. La deconstrucción de esta estructura simbólica debe comenzar por quienes toman decisiones en la esfera política y los funcionarios públicos.

Junto con la lucha por la ciudadanía sexual y reproductiva y la erradicación de la violencia de género, la paridad en la representación política se ha convertido en uno de los pilares centrales de las demandas feministas contemporáneas. En este contexto, la sanción de la Ley N° 27.412/17 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política significó un avance importante. La normativa obligó a los partidos políticos a estructurar sus listas de candidatos alternando entre hombres y mujeres, garantizando una mayor equidad en la distribución de los cargos electivos. Aunque celebrada como un paso hacia adelante, la ley también enfrentó críticas por imponer un techo a la participación de las mujeres en los primeros lugares de las listas y por excluir a personas no binarias, cuya identidad no encaja en el marco binario hombre-mujer que la ley establece.

También en los sindicatos, la lucha por la paridad se convirtió en una demanda urgente del movimiento feminista actual. Aunque en 2002 se sancionó la Ley N° 25.674, que establece un cupo mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidaturas a cargos electivos en las asociaciones sindicales, la normativa ha sido considerada insuficiente porque no garantiza la plena paridad de género ni logra transformar las estructuras profundamente patriarcales que aún predominan en los sindicatos. Con la marea verde, el feminismo sindical ha cobrado fuerza, exigiendo no solo el cumplimiento del cupo, sino también la ampliación de la participación femenina en los órganos de decisión de los gremios. La incorporación de mujeres en estos espacios no solo responde a una cuestión de equidad, sino que también busca transformar las agendas sindicales, abarcando temas como la equidad salarial, la violencia laboral y el reconocimiento del valor de las tareas de cuidado.

En 2019, se creó el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, una institución que buscaba dar un salto cualitativo en las políticas de prevención, asistencia y erradicación de la violencia de género. Este ministerio venía a consolidar los esfuerzos del Consejo Nacional de las Mujeres y del Instituto Nacional de las Mujeres, que durante años habían trabajado por la defensa de los derechos de las mujeres y la implementación de políticas públicas con enfoque de género. El impacto fue tal que muchas

provincias y municipios replicaron el modelo, e incluso universidades adoptaron políticas institucionales de género, construyendo una red de apoyo a nivel nacional. Pero este avance no fue sustentable por siempre. Con el giro conservador de 2023, las luces que alguna vez brillaron sobre estos logros comenzaron a apagarse. El Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, junto con muchas otras áreas que habían sido creadas para promover la igualdad de género, fueron desmanteladas. El retroceso fue drástico: alrededor del 80% de las políticas de género impulsadas durante el período anterior fueron eliminadas, dejando un vacío preocupante en la defensa de los derechos conquistados.

Una mención especial merece la cuestión de los cuidados, históricamente invisibilizada como problema, y sobre la cual el feminismo viene trabajando desde décadas atrás. Hoy, más que nunca, los cuidados han cobrado una relevancia central que no podemos ignorar. Históricamente feminizados y naturalizados, los cuidados siguen siendo una actividad socialmente desvalorizada y, en consecuencia, mal remunerada o directamente no retribuida. La pandemia de COVID-19 reveló con crudeza una crisis de los cuidados: si bien estos se consideran “esenciales”, continúan siendo subestimados en términos sociales y económicos. El “Diagnóstico de la situación de las mujeres rurales y urbanas, y disidencias en el contexto de COVID-19”, elaborado en julio de 2020 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el CONICET y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, mostró que, durante la pandemia, no solo aumentaron las tareas de cuidado a cargo de las mujeres en el ámbito doméstico, sino que también se amplió la brecha de desigualdad entre mujeres y varones. En este contexto, las mujeres (cis, trans, urbanas, rurales, migrantes y/u originarias) asumieron la mayor parte de las tareas de cuidado, sobre todo en relación con la llamada “población de riesgo”, y sufrieron una precarización aún mayor en el mercado laboral. En medio de la excepcionalidad provocada por la pandemia, las palabras “cuidar” y “cuidados” adquirieron en Argentina un significado que va mucho más allá de lo retórico. Esto evidencia que cualquier proyecto verdaderamente democrático debe incluir una política integral de cuidados.

Diversidades sexo-genéricas: orgullo y reconocimiento

Los activismos LGBTTIQ+ también han sido protagonistas en la democratización de la sociedad argentina, participando activamente en la ampliación de derechos y la inclusión de nuevas voces en el espacio público (Tarducci, 2014). Sin embargo, a pesar de su compromiso con una democracia más justa e inclusiva, estos colectivos se encontraron con una sociedad y un Estado que, durante muchos años, se mostraron esquivos a escuchar sus demandas y a reconocer sus reivindicaciones (Butiérrez, 2023).

En esa lucha, encontraron en el feminismo una voz que resonaba en sintonía. La relación entre los feminismos y los movimientos de la diversidad sexual ha funcionado como una alianza estratégica desde los años ochenta, marcada por un diálogo productivo, aunque no exento de tensiones y diferencias. No obstante, el debate ha fortalecido el compromiso de las feministas y de las militancias de la diversidad sexual por la igualdad y la justicia social.

Para encarar sus batallas, los colectivos no dudaron en organizarse. La Comunidad Homosexual Argentina (CHA), fundada en 1984, fue uno de los primeros espacios organizados durante la transición democrática. Militó en contra de los edictos policiales, a favor del reconocimiento de derechos civiles y en contra de la discriminación. En los años noventa, tuvo un papel importante la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTA), que comenzó a articular una militancia específica, exigiendo el reconocimiento de la identidad de género y denunciando la criminalización de sus vidas. Las marchas del Orgullo, que se realizan desde 1992, han sido un espacio de encuentro de las diversidades, de celebración pero también de protesta y lucha por la igualdad de derechos, el fin de las violencias y la visibilidad de las diversidades sexuales y de género (Berkins, 2003).

El primer lustro de la década del 2010 marcó un hito en la historia de la democracia argentina en términos de derechos vinculados al género

y la sexualidad, con el colectivo LGBTTIQ+ como protagonista. Fruto de años de luchas, dos leyes fundamentales se sancionaron durante este período: la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario en 2010 y la Ley N° 26.743 de Identidad de Género en 2012. La primera de ellas, lograda tras una intensa campaña de la comunidad gay-lésbica y el apoyo decidido del entonces presidente Néstor Kirchner, consagró el derecho de las personas del mismo sexo a contraer matrimonio, un paso clave hacia la igualdad ante la ley. Dos años más tarde, la militancia travesti y trans, con figuras destacadas como Lohana Berkins y Diana Sacayán, alcanzó la sanción de la Ley de Identidad de Género, que transformó la vida de las personas trans al garantizar su derecho a la identidad autopercebida y el acceso a la salud integral, despatologizando y desestigmatizando sus identidades. Este avance fue complementado en 2020 con el decreto de cupo laboral trans, un logro fundamental de los transfeminismos que, aunque enfrenta desafíos bajo la actual administración, sigue siendo una pieza clave en la lucha por la equidad.

Los feminismos en la educación superior: por una segunda reforma universitaria

En los últimos años, las políticas de género en las casas de estudio superior tendieron a expandirse. A partir de 2015, los feminismos universitarios de treinta instituciones nacionales se autoconvocaron en la Universidad Nacional de San Martín para la firma de un acta de acuerdo con el entonces Consejo Nacional de las Mujeres que los comprometía a trabajar articuladamente en la implementación de la Ley N° 26485/09. Allí tomó forma la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE) que ofreció un marco institucional, federal y feminista para acompañar las demandas de género. Desde 2018, la RUGE se constituyó en una organización en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y reúne más de 65 universidades.

Dentro de estas políticas, se destaca la creación e implementación de protocolos de violencia de género. No obstante, su aplicación no

agota las acciones tendientes a erradicarla. Estos reglamentos deben ir acompañados de otro conjunto de políticas de promoción de derechos, prevención de las desigualdades y reconocimiento de las diversidades. Entre ellas se incluyen: paridad en la conformación de listas electorales, avales al uso del lenguaje no sexista, la capacitación a todo el personal en la perspectiva de género bajo el amparo de la Ley Micaela, y la transversalización de sus contenidos siguiendo los lineamientos de la Educación Sexual Integral. En estas líneas están avanzando los feminismos universitarios. En pos de desplegar estrategias de desprivatización de los cuidados, también han avanzado en la creación de jardines maternales, ludotecas y lactarios, licencias por violencia de género y por cuidados. Se trata, en definitiva, de implementar medidas que contrarresten prácticas patriarcales y cissexistas arraigadas en las casas de estudio, en varios niveles: el político, el económico y el pedagógico.

La Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) no ha sido ajena a estos avances. En un primer momento, a través del Programa de Estudios de Género, constituido en 2015, y, posteriormente, con la creación de la Dirección de Género, Diversidad y Derechos Humanos, en 2022, la UNAJ viene desarrollando una serie de políticas tendientes a garantizar la igualdad, la inclusión y el respeto por las diferencias. Entre ellas se cuentan: la promulgación del Protocolo de actuación antes situaciones de violencia y/o discriminación por género/sexo (RES CS 18/60), la implementación de múltiples cursos de Ley Micaela para su personal, y la incorporación de la paridad en la conformación de listas electorales (RES CS 113/18). También, avaló el uso del lenguaje no sexista y diseñó una guía de recomendaciones para su implementación (RES CS 86/19), dispuso la creación de un Lactario y obtuvo una licitación para la construcción de un Espacio de Primera Infancia (EPI).

Asimismo, en la UNAJ existe un fuerte compromiso en la extensión universitaria feminista que se expresa en la formación, en clave de género, de agentes estatales y sociales mediante distintas programaciones científicas de gran alcance, el fortalecimiento de la producción agrícola local con una mirada ambiental y de género, el trabajo en los territorios

para promover la salud sexual, reproductiva y no reproductiva y sensibilizar sobre la violencia machista.

En el contexto actual, signado por políticas de ajuste fiscal, despidos, empobrecimiento, represión de la protesta social y desfinanciamiento de la educación, así como de las políticas sociales y de género, las estrategias universitarias (trans)feministas se vuelven un bastión desde el cual continuar la lucha. Estas estrategias, contrarias al clima socio-afectivo actual que fomenta la individualización, la crueldad, la desesperanza y el malestar, son más necesarias que nunca.

Epílogo: la nueva agenda feminista entre cuidados y amenazas

En estas páginas, ofrecimos un apretado panorama de las luchas de los feminismos y las diversidades a lo largo de los años democráticos. En estas décadas, hubo momentos de cortocircuito, letargo, aislamiento, disputas internas... Sin embargo, el compromiso de las feministas y las y los activistas de la diversidad en la construcción de una sociedad democrática no claudicó. No sin dificultades, buscaron ampliar sus límites y dotarla de contenidos de autonomía, igualdad y antidiscriminación. Salieron a la conquista de derechos y de ese modo fortalecieron la vida cívica y la dotaron de nuevos sentidos.

De minoría intensa encarnada en agrupaciones pequeñas pero apasionadas y dispuestas a ejercer su influencia, a un movimiento social en el que confluyen corrientes, apuestas e iniciativas múltiples que van definiendo los énfasis de sus batallas, los feminismos de la Argentina conquistaron importantes derechos. Pero hay deudas pendientes hacia adentro y hacia afuera. La especial aversión y brutalidad discursiva y material que el actual gobierno despliega sobre las mujeres y las diversidades ponen en riesgo a la democracia y obliga a ensayar nuevas formas de lazo social. El desafío es seguir trabajando con rigurosidad, lucidez y creatividad. En eso estamos.

Bibliografía

- Alma A. y Lorenzo P. (2009). *Mujeres que se encuentran. Una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en la Argentina (1986-2005)*. Feminaria Editora.
- Andújar, A. (2014). *Rutas argentinas hasta el fin. Mujeres, política y piquetes, 1996-2001*. Ediciones Luxemburg.
- Anzorena, C. y Zurbriggen, R. (2011). Notas para pensar una experiencia de articulación por la ciudadanía sexual y reproductiva: la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito de Argentina. *Herramientas*, XV(48), 197-211.
- Bagnato, L. y Losiggio D. (2022). “Nos pasa de todo”. Políticas de género, universidades y afectos. *El Banquete de los Dioses*, (11), 11-39.
- Barrancos, D. (2005). Historia, historiografía y género: Notas para la memoria de sus vínculos en la Argentina. *La Aljaba* (9), 49-72. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042005000100003&lng=es&tlng=es
- Barrancos, D. (2007). *Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos*. Sudamericana.
- Berkins, L. (2003). Un itinerario político del travestismo. En Diana Maffia (Comp.), *Sexualidades migrantes. Género y transgénero* (pp. 127-137). Scarlett Press.
- Butierrez, M. (2023). Un siglo de violencia contra los cuerpos trans. *Revista Haroldo*. <https://revistaharoldo.com.ar/nota.php?id=837>
- Cano, V. (2022). La memoria lesbiana que se hace con las manos. Un ejercicio de imaginación genealógica en torno a los Cuadernos de Existencia Lesbiana y Potencia Tortillera. En Débora D’Antonio, Karin Gramático y Catalina Trebisacce (Eds.), *Tramas feministas al Sur* (pp. 217-240). Madreselva.
- Di Liscia, M. H. B. (2008). Mujeres en los movimientos sociales en Argentina. Un balance del último siglo. *Cadernos de Estudios Latino Americanos* (6), 141-180.

- Di Marco, G. (2003). Movimientos sociales emergentes en la sociedad argentina y protagonismo de las mujeres. *La Aljaba* (8), 15-36.
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista o el deseo de cambiarlo todo*. Traficantes de sueños.
- Grammático, K. (2020). El ocho de marzo de 1984: notas para una historia reciente del feminismo argentino. En Débora D'Antonio, Karin Grammático y Adriana Valobra (Comps.), *Historias de mujeres en la acción política. De la Revolución Rusa a nuestros días* (pp. 123-133). Imago Mundi.
- Grammático, K. (2024nOVAK). En el Congreso y en las calles porteñas. Feministas construyendo democracia en la década del ochenta. En Débora D'Antonio y Valeria Silvina Pita (Dirs.). *Nueva Historia de las Mujeres en la Argentina, tomo V* (pp. 43-69). Prometeo.
- Litardi, E. (2013). Los cuerpos desde ese otro lado: la ley de identidad de género en Argentina. *Revista Meritum* 8(2), 227-255.
- Losiggio, D. y Solana, M. (Eds) (2022). *Acciones y debates feministas en las universidades*. Editorial UNAJ.
- Maffía, D., Peker, L., Moreno, A. y Morroni, L. (Eds.) (2013). *Mujeres pariendo historia. Cómo se gestó el Primer Encuentro Nacional de Mujeres. Reseña íntima y política de las integrantes de la Comisión promotora*. Legislatura Porteña. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Masson, L. (2007). *Feministas en todas partes. Una etnografía de espacios y narrativas feministas*. Prometeo.
- Meng, G. (2006). Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable argentina: ¿una política de género? En Mónica Petracci y Silvia Ramos (Eds.). *La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia* (pp. 93-112). CEDES.
- Moreno, M. (2005). La esperanza de Diana. *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/21-2366-2005-12-02.html>

- Partenio, F. (2011). Género y participación política: los desafíos de la organización de las mujeres dentro de los movimientos piqueteros en Argentina. En Paula Aguilar et al. (Eds.). *Las deudas abiertas en América Latina* (pp. 245-286). CLACSO.
- Perlongher, N. (2004). *Papeles insumisos*. Santiago Arcos.
- Piotrobelli, N. (2018). Educación sexual integral: A quince años de la ley, un recorrido por sus luchas y conquistas. *Revista digital educativa* (1), 10-17.
- Pita, V. S. (2007). Voces en conflicto, espacios en disputa. Experiencias feministas en la Argentina de los '90. *Feminaria*, 16(30/31), 118-138.
- Tarducci, M., Trebisacce, C. y Grammatico, K. (2019). *Cuando el feminismo era mala palabra. Algunas experiencias del feminismo porteño*. Espacio Editorial.
- Tarducci, M. (2014). Hitos de la militancia lesbianofeminista de Buenos Aires (1984-1995). En Mónica Tarducci (Comp.). *Feminismo, lesbianismo y maternidad en Argentina* (pp.37-59). Librería de Mujeres Editoras.
- Torre, J. C. (2017). Los huérfanos de la política de partidos. *Revista SAAP*, 11(2), 241-249.
- Trebisacce, C. (2020). Un nacimiento situado para la violencia de género. Indagaciones sobre la militancia porteña de los años ochenta. *Anacronismo e Irrupción*, 10(18), 118-128.
- Vassallo, M. (Agosto 2002). Existir contra el aniquilamiento. *Le Monde Diplomatique*, (38).
- Vega Gramunt, L. (2004). Género en la crisis argentina. Análisis del impacto y estrategias de respuesta 2001-2003. ILO Working Papers 993666893402676, International Labour Organization.

Malvinas en/entre la identidad nacional y democrática

Mirta Amati

¿Qué lugar ocupa Malvinas en la identidad y las memorias nacionales?, ¿y en el proceso de democratización?

No es una coincidencia fortuita que en el 2022 se cumpliera el 40° aniversario de la Guerra y en el 2023 el de la democracia; es parte de un proceso histórico propio del periodo sin el cual no podemos comprender el reclamo territorial y el derecho a la soberanía nacional pero tampoco el poder, las formas de representación, los modos de relacionamiento democrático al interior de la nación, entre naciones, en las regiones y el mundo.

Por esto, podríamos comenzar este trabajo preguntando por los efectos que provocó la democracia en la cuestión Malvinas pero, antes de eso, la pregunta podría invertirse: ¿cómo impactó la Guerra de Malvinas, o su desenlace, en la apertura democrática, es decir en la forma de gobierno?

Dictadura y democracia: la guerra como bisagra

En los trabajos históricos y de las ciencias sociales, pero también en la agenda pública, es conocida la idea de la derrota de la guerra

como desencadenante de las elecciones democráticas. Sin embargo, la historia se caracteriza por los procesos, es decir, se comprende en el contexto en que se produce, por esto no podemos pasar por alto la crisis económica, social, cultural y política que, desde el año anterior, provocó cuestionamientos al régimen dictatorial desde varios sectores: la Multipartidaria Nacional que, a cinco años del golpe, agrupaba a los partidos políticos buscando negociar el retorno al estado de derecho mediante elecciones, los organismos de derechos humanos con las denuncias de desapariciones, las protestas obreras y estudiantiles que venían manifestándose pero cuya movilización más recordada fue la del 30 de marzo, no sólo por la represión sufrida sino por la proximidad con la contienda bélica (Rodríguez, 2022).

A pesar de esto, para muchos analistas, la guerra funciona como un *acontecimiento bisagra* para pensar la ruptura –más que la transición– entre dictadura y democracia. En esa operación –que enfatiza los acontecimientos en detrimento de procesos más amplios–, hay una idea de democracia que se restringe al proceso electivo y representativo (el voto y el gobierno *de los políticos*) y también un patrón rupturista y dicotómico: de un lado quedaba el sentido militarista y guerrero, la asociación de la guerra como *gesta heroica* que continúa la línea histórica fundacional de la nación; y del otro, la idea de sectores progresistas democráticos que consideraron la contienda como *manotazo de ahogado* de un régimen que tenía los días contados o una “aventura absurda” de un gobierno asociado a la política represiva, la tortura y los centros clandestinos. De un lado, los héroes, la dictadura y la nación; del otro, las víctimas, los derechos humanos y la democracia. ¿Cómo decirse democrático y apoyar el heroísmo de caídos, militares de la dictadura, denunciados por tortura antes e incluso durante la contienda?, ¿cómo distinguir entre militares *heroicos* y militares *torturadores*, sin juicios que comprobaran esas acciones o aprobar el Informe Final (1982) inmediatamente clasificado y que no se hizo público sino hasta treinta años después, recién en el 2012? Por otra parte, los soldados conscriptos o el personal civil, ¿dónde quedaban en esta asociación

con lo dictatorial y represivo?, ¿qué lugar social y simbólico tendrían en la democracia?

Esas *contradicciones* y *sospechas* estuvieron presentes en la inmediata posguerra pero se continúan hasta la actualidad, por supuesto con variaciones y también con otros significados.

Una explicación se basa en el breve periodo de la guerra y su desenlace: en esos 74 días, el régimen dictatorial contó con una popularidad inaudita y fuera del contexto –si tenemos en cuenta las manifestaciones y reclamos de elecciones democráticas del periodo–, el fervor patriótico se veía como una legitimación al régimen, ya que si bien era incentivado por la Junta Militar, el respaldo fue social y masivo. Sin embargo, el apoyo popular era diferente para los diferentes sectores sociales: por supuesto que varios de los que apoyaron la guerra también avalaban a la dictadura; pero otros, que defendían la guerra una vez iniciada –hay que recordar que no se consultó a la ciudadanía esta decisión– no justificaban el régimen represivo: apoyaban la causa de soberanía (vigente desde el siglo anterior) y acompañaban –económica y emocionalmente– a los jóvenes soldados conscriptos (hijos, vecinos, compañeros de escuela o de trabajo, etc.). Desde el régimen y los medios masivos, las campañas de apoyo a la guerra eran estrategias para afianzarse en el poder, pero desde las organizaciones sociales ese apoyo no era homogéneo ni unánime: podía apoyarse la guerra y, al mismo tiempo, oponerse a la dictadura o apoyar a los soldados pero no a los jefes militares o bien, aunque minoritariamente, oponerse a ambas.¹⁹

19 Para Burkart (2013) esa euforia fue aún mayor que la generada cuatro años antes durante el Mundial de fútbol; en un primer momento fue efectiva ya que era difícil expresar críticas, incluso para la Revista *Humor* que la autora analiza, a tal punto de dejar de publicar las cartas de lectores que eran críticas a la “recuperación” y la guerra (párr. 18). En dicha revista satírica encuentra que –durante la guerra– la mirada más crítica fue la de Ernesto Sábato mientras la posición de *Humor* fue la de “un delicado equilibrio entre su perfil crítico y la no oposición a la guerra” (párr. 34). Estas posturas también fueron analizadas entre quienes se encontraban en el exilio (Jensen, 2007 aborda las reacciones y discusiones entre las y los exiliados.

Otras de las explicaciones de esos sentidos *antitéticos* sobre Malvinas que continúan hasta el presente se basan en el periodo de posguerra y el proceso de democratización: no en la democracia institucional y eleccionaria (el hecho de votar y tener representantes en el gobierno y el poder legislativo) sino como la búsqueda de *democratizar la sociedad y la cultura*: ¿cómo se conseguiría esto? Sin duda, no sólo con el voto. Entre otras cuestiones, el politólogo francés Alain Rouquié, asesor del presidente Raúl Alfonsín, propuso “desmalvinizar la vida argentina”, expresión que aparece en el reportaje que le hiciera Osvaldo Soriano (1983, pp. 44-50) para la Revista *Humor*. Sin embargo, esto no suponía *olvidar* Malvinas –como se sostuvo mucho después– sino “desmilitarizar a la sociedad” y “despolitizar a las fuerzas armadas” (Lorenz, 2009). Es decir, promover una ciudadanía que no sostenga valores militaristas antidemocráticos y unas fuerzas armadas apolíticas, que cumplan el rol que le compete dentro de un régimen democrático.

Algunos analistas sostienen que la “desmalvinización” no siguió a la guerra sino que comenzó antes de que finalizara,²⁰ cuando los militares advirtieron que el triunfo era poco probable, y prohibieron a los soldados tomar contacto con la población, firmando una declaración donde se comprometían a no revelar ni difundir información de lo vivido (Guber, 2009). Si bien esto no fue así en todas las fuerzas, tuvo ese efecto en la sociedad: *democratizar era desmilitarizar, oponer los dos regímenes* obviando que las fuerzas militares fueron y son parte de la democracia, que hubo y hay militares democráticos, que el nacionalismo no sólo es dictatorial, “nación no sólo se escribe con z”, los únicos nacionalismos no son los nazistas, también hay nacionalismos democráticos (Grimson y Amati, 2005).

Esa oposición o división entre democracia y nación estuvo presente tanto en el proceso dictatorial como en el democrático: durante el gobierno de facto, apropiándose de símbolos, actos y sentidos de lo nacio-

20 También fue dominante en la etapa neoliberal de la década de 1990.

nal, entre ellos, Malvinas; durante la democracia, luego de la dictadura, con la asociación de todo tipo de nacionalismo con el autoritarismo y terrorismo de Estado (Grimson, Amati y Kodama, 2007). Esto también provocó el olvido del fervor nacional hacia la guerra de gran parte de la sociedad, y la idea (desmentida con datos históricos y etnográficos) de que la guerra de Malvinas era una “responsabilidad exclusiva del Proceso” (Guber, 2004, p. 51).

De un lado, quedaba el nacionalismo y del otro, la democracia. Mientras el primero se basaba en el par imperialismo/nacionalismo (rescataba la postura nacionalista frente al enemigo imperialista externo: el imperio británico); el segundo, oponía dictadura a democracia como una división antinómica, dicotómica y esencialista que rescataba otros acontecimientos e ideas, como es la defensa de los derechos humanos, las resistencias, las memorias, la justicia y la paz, ¿pero dónde quedaba Malvinas en esas dicotomías?

¿Cómo impactaron esos procesos sobre Malvinas?, ¿qué cambios se observaron y cuáles se clausuraron?, ¿cómo se transformó Malvinas con el proceso de democratización?

Malvinas en/entre la identidad nacional y la democrática

La dictadura, tras el golpe de 1976, monopolizó el sentido y las ceremonias públicas. Durante la democracia, el significado de la nación quedó asociado, de forma unívoca, al régimen dictatorial y al terrorismo de Estado. Se trata de una “separación semántica que deviene dicotomía política” (Grimson y Amati, 2005, p. 210) donde *lo nacional* es asociado al autoritarismo y separado de la democracia.

Ese trabajo sobre la “nación” se realizó bajo un régimen que evitó los grandes desfiles; como señala Lorenz (2002, p. 60) los lugares “con peso histórico”. Los actos –como los de asunción de la Junta militar (el golpe

de estado) y los del “Día de la Patria”²¹– se caracterizaron por la austeridad y por la exclusión de la ciudadanía: sólo asistían los jefes de las tres fuerzas, los familiares directos de los miembros del gobierno y las autoridades religiosas. Se trataba de una estrategia “no confrontativa” que evitaba las manifestaciones en la Plaza de Mayo, que habían sido recurrentes en el periodo anterior durante la segunda mitad del siglo XX: aquella que Sigal (1999 y 2006) denomina “plaza peronista”, caracterizada por un relacionamiento directo entre autoridad y ciudadanía. Para Sigal (1999, p. 360) la dictadura intentó devolverle a la plaza “su rol tradicional de lugar de paseo” y así pareció “haber quedado definitivamente vacía” a no ser por la ronda de las Madres, que reclamaban la aparición con vida de sus hijos. Esto que hoy es evidente para historiadores y científicos sociales, no lo era para los actores de la época: una de las Madres, luego fundadora de las Abuelas de Plaza de Mayo, Delia Giovarola, recuerda que en el contexto de la guerra, no sólo la Plaza sino toda la ciudad estaba empapelada con los lemas “las Malvinas son argentinas” y “los argentinos somos derechos y humanos”, la prensa internacional registraba esa efervescencia popular belicista pero nadie reparaba ni comentaba los reclamos de las Madres, por esto se le ocurrió llevar un cartel (escrito sobre una bandeja de masas) donde unió ambas causas: “Las Malvinas son argentinas, los desaparecidos también”; justamente, fue esa la fotografía que cobró notoriedad por la presencia de periodistas y fotógrafos extranjeros.²²

21 El trabajo sobre las fechas históricas es común en todos los gobiernos, no escapa a esta lógica el gobierno militar que a un año del golpe, rememora el 25 de mayo de 1810 no sólo como el día de la patria y sus próceres libertadores, sino los dos meses de su propio régimen: el 24 de marzo, con los mismos sentidos heroicos y militares (Amati, 2011).

22 Justamente la frase tiene sentido en la articulación de una idea común o naturalizada que divide ambos significados: quién puede o no ser considerado “argentino”. Actualmente, una gigantografía reproduce dicha imagen en la muestra del Museo de Malvinas e Islas del Atlántico Sur. Delia se reencontró con su nieto en 2020 (en el momento del secuestro su madre estaba embarazada), Martín Ogando Montesano es el nieto recuperado 118 (Villa de Inveraldi, 2016).

Luego del período militar, esa *escisión entre democracia y nación* siguió dividiendo sectores sociales y también a períodos históricos caracterizados por una u otra concepción: o “nacionalistas” o “democráticos” como si la “democracia” no pudiera ser nacional y como si la “nación” solo fuese autoritaria. Sin embargo, “democracia” y “nación” lejos de tener una única acepción –definida por politólogos en base a los modelos de los países centrales–, tienen una historia particular y, en esa historia, ambos términos son definidos y clasificados por las mismas sociedades (Amati, 2010, p. 195). En Argentina, durante el primer periodo democrático, se instaló la idea de que nacionalismo “se escribía con z”, se lo asoció al nazismo. En esta operación, la guerra de Malvinas declarada por la dictadura, y su desenlace, la derrota, aportó a esos sentidos.

La separación entre democracia y nación recién comienza a suturarse a fines de la década de 1990 (Grimson y Amati, 2005). Justamente, el gobierno de Carlos Menem sustituye la “promesa alfonsinista” de democracia (que suponía la reivindicación del pluralismo y el disenso, la participación activa de la ciudadanía en la lucha por sus derechos y una ruptura con la identidad militar) por “un orden sin más” (Aboy Carlés, 2001, p. 316). El orden democrático, entendido como “gobierno de los políticos”, en lugar del gobierno “del pueblo” (Nun, 2000). El desplazamiento menemista del componente nacional *popular al estatal*,²³ también operó sobre los símbolos nacionales, como es Malvinas, sus memoriales y rituales: los colocó en el centro de su campaña electoral, reconoció a veteranos²⁴ y extendió el beneficio de las pensiones a oficiales y suboficiales. Si bien incluyó veteranos desfilando en los actos del 9 de julio, en este periodo se le quitó al sector militar la posibilidad de realización de desfiles (bajo el mismo argumento de la dictadura: un

23 Para Aboy Carlés (2001, p. 317) este proceso también rompe la matriz populista del peronismo, la ambigüedad constitutiva de su identidad.

24 Además se declaró al 2 de abril como Día del Veterano de Guerra por Ley 24160/1992 (Amati, 2022, pp. 199-218).

tema de presupuesto). Pero, a diferencia del régimen militar, el gobierno menemista no logró monopolizar los sentidos de la nación (Amati, 2010, 188-9). Por el contrario, contribuyó “a generar el clima ideológico que permitió el grado extremo en que se concretó, respecto del patrimonio nacional, el proyecto neoliberal” (Grimson y Amati, 2005, p. 227). “Lo nacional” comienza a ser trabajado por una concepción que apela al ingreso del país al “primer mundo”, a un tipo de inserción en la “globalización” y a una “reconciliación nacional” que coloca a la nación junto a la noción de “impunidad”: los indultos que Menem concedió a civiles y militares (mediante los decretos de 1989 y 1990) y la extensión del beneficio de la pensión (a oficiales y suboficiales retirados o dados de baja de las fuerzas armadas mediante la Ley N° 24.892/1997).²⁵

De este modo, Malvinas fue una oportunidad para enfriar la interna militar (Lorenz, 2006, p. 224), posibilitar la “concordia” y “reconciliación” entre militares y civiles y entre el Reino Unido y Argentina (que fueron criticadas como “relaciones carnales”),²⁶ restaurando la idea de gesta y narrativa patriótica clásica de la etapa dictatorial, como sucedió con la inauguración del cenotafio a Malvinas, en 1990.²⁷

El hecho más recordado del gobierno de Fernando De la Rúa (que llegó a la presidencia en diciembre de 1999, mediante la Alianza, una

25 Esto incrementó el padrón de los veteranos de guerra, según el General Martín Balza (2008, p. 285) de manera injustificable: 14.189 hombres participaron del conflicto, en noviembre de 1999 habían ascendido a 22.000. En 2005, ese número fue de 25.000 (Lorenz, 2006, p.230). En 1999, Balza –como Jefe del Ejército– ordenó investigar la existencia de irregularidades en la nómina y acreditación de veteranos, pero sin novedades (2008, p. 292).

26 Además, pueden señalarse: una política internacional que suspendió los reclamos de soberanía, la reapertura de la embajada británica en Buenos Aires, la llegada de inversores ingleses, las ambigüedades en la política militar, entre otras.

27 Guber (2001) sostiene que Menem, con la erección de este monumento, “daba una señal conciliatoria hacia las fuerzas armadas” y al mismo tiempo la sacaba del “exclusivo dominio militar” (p.167). Por el contrario, para Lorenz (2006) significó la “(re) incorporación de los díscolos ex combatientes de los 80 al espacio más amplio y calmo de los cultos nacionales” (p. 311).

coalición de la Unión Cívica Radical, sectores de centroizquierda y peronistas como el FrePaSo) es la reinstauración del 2 de abril como feriado y Día del Veterano y los Caídos en la Guerra en Malvinas (Ley 25370/2000). Para Lorenz (2006, p. 272), se trató de un “mecanismo compensatorio” que permitió “contrapesar las movilizaciones del 25 aniversario del golpe del ’76”. Como vemos, ambas fechas conmemorativas -el 24 de marzo y el 2 de abril- aparecen separadas siguiendo el binomio democracia vs nación que analizamos aquí: el 24 de marzo que, aunque rememora el golpe, es el día de la Memoria, la Verdad y la Justicia, es decir de la democracia y los derechos humanos, y el 2 de abril que rememora el día de declaración de la guerra de Malvinas y la causa nacional. Los cambios en los recordatorios del calendario nacional de efemérides da cuenta de esa escisión: del 2 de abril de 1983, todavía en dictadura, al 10 de junio (de 1833) conmemorado en los primeros gobiernos democráticos y la restitución del 2 de abril, como feriado nacional, de De la Rúa (Amati, 2022, pp. 199-218).

La crisis del 2001, entendida como estallido de la crisis neoliberal (Schuttenberg y Quintaié, 2018), y la sucesión de cuatro presidentes hasta la asunción de Néstor Kirchner pusieron en discusión las limitaciones y propuestas nacionales y populares. Para Rinesi (2005) fue la salida de esa crisis en los gobiernos kirchneristas, la que permitió la *convergencia* entre un Estado democrático y un proyecto nacional. El discurso de asunción de Néstor Kirchner con su promesa de recomposición y redefinición de nación y la democracia –donde se encuentra el reclamo de soberanía de las Islas desde una visión geopolítica latinoamericana– permitió la convergencia de motivos nacionalistas y democráticos.²⁸ Malvinas aparece desde entonces en distintas políticas estatales de ese periodo: internacionales, legislativas, culturales, educativas. Además de los reclamos ante el Comité de Descolonización de las

28 Según algunos analistas, estas lógicas son parte de un momento de transición y una tentativa de recomposición del campo político (Aboy Carlés y Semán, 2006).

Naciones Unidas, la suspensión de los vuelos a Malvinas, las pensiones para los veteranos de guerra, se creó la Secretaría de Asuntos Relativos a Malvinas, el Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas del Congreso nacional, se promulgó la Ley de Educación Nacional (2006) que prescribe “la causa de recuperación” de las islas como contenido curricular de todas las jurisdicciones,²⁹ se desclasificó el Informe Rattenbach (2012), se solicitó al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que colabore en la identificación de los cuerpos del cementerio de Darwin (2012) convocando a participar al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) de la iniciativa Malvinas,³⁰ se creó el Museo de Malvinas e Islas del Atlántico Sur (2014), etc. Esta centralidad de la temática en las políticas públicas también estaba acompañada de la reapertura de los juicios a los militares, previa declaración de nulidad e inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final del gobierno de Alfonsín. Malvinas aparece así en un discurso patriótico y nacionalista que no por eso pierde su carácter democrático y de derechos humanos.

El gobierno de Mauricio Macri supuso un viraje: la agenda política dejó de incluir a la soberanía de las Islas. No sólo fue el primer presidente electo democráticamente desde 1983 que no incluyó la cuestión Malvinas en su discurso de asunción (en diciembre de 2015), sino que quitó el rango a la Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores y,

29 Esta normativa incluye la perspectiva regional latinoamericana y la memoria colectiva democrática, centrada en los procesos que quebraron el orden constitucional, para lo cual se crean el Programa Educación y Memoria y el Plan Nacional de Lecturas y se promueven convocatorias a concursos de ensayos y de proyectos de investigación, entre otros (Amati, 2022).

30 Este equipo, junto a funcionarios de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, de Desarrollo Social de la Nación, de la Escribanía General de la República y del Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa”, realizó entrevistas y tomó muestras de sangre a los familiares de los combatientes fallecidos con el objetivo de crear el Banco de Sangre de Familiares de Combatientes argentinos fallecidos en el conflicto del Atlántico Sur inhumados sin identificación (Urquizu, 2021).

como en los '90, se centró en “asuntos prácticos”: reclamos formales y demandas británicas (Erlich, 2018, pp. 245 y 247).³¹ Si bien se continuó con la misión humanitaria para la exhumación de los cuerpos del cementerio de Darwin llevada a cabo por la Cruz Roja junto con el Equipo Argentino de Antropología Forense que se continúa hasta la actualidad (Amati, 2018) la perspectiva e impronta se alejó de los valores democráticos y de derechos humanos instalando la sospecha de la corrupción de los grupos de la sociedad civil y del Estado, emprendedores de memorias. También se ajustaron presupuestos en cultura, comunicación y educación que retrotraen a políticas neoliberales (propias -aunque con cambios- de los periodos dictatorial y de los '90). Las conquistas y ampliación de derechos logradas a través de leyes nacionales (como la de medios³²) sufrieron retrocesos o limitaciones mediante decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Desde diciembre de 2019, el gobierno de Alberto Fernández retomó programas, secretarías, ministerios y políticas públicas que reinstalaron la temática de Malvinas y la Guerra de la que se conmemoraron los 40 años en el 2022. Sin embargo -COVID mediante- muchas de las demandas -algunas judicializadas- siguen pendientes.

Colofón: Malvinas, democracia y después

Como vimos, todas las guerras cumplen un papel central en la construcción de la identidad nacional (Lorenz 2011, p. 3), pero no siempre en

31 Según Erlich (2018, p.232) la política exterior sobre las Islas Malvinas se caracteriza por un movimiento pendular entre dos posiciones que no son opuestas: Una, plantea la centralidad de las negociaciones entre Argentina y el Reino Unido (RU); la otra, propone que “en tanto no es posible obligar al RU a discutir la soberanía, se debe cooperar sobre otros asuntos prácticos”, de este modo se inicia “un camino de entendimientos” que llevaría en el mediano plazo a la cuestión de la soberanía. Este movimiento también oscila entre el alineamiento con América Latina o los países “centrales”, entre los que se encuentra RU y EUA.

32 Ley 26.522/ 2009 - Servicios de Comunicación Audiovisual.

la producción de identidades y valores democráticos. Malvinas, incluso antes del conflicto bélico, fue un componente central en la identidad nacional argentina, producida a través de distintos dispositivos: la escuela, el servicio militar obligatorio, la literatura y el cancionero popular, es decir en producciones nacionalistas de distintas raigambres ideológicas y políticas, tanto “desde arriba” -desde el Estado- como “desde abajo” -desde sectores populares o de la sociedad civil-.

La guerra de Malvinas también ocupó ese rol retomando esas narrativas populares y un panteón de héroes de la patria: el “mito fundador” de la Argentina que hizo “del ciudadano un héroe” (Buch, 1994, p.163).³³ Sin embargo, luego de la derrota, el paradigma militarista había perdido fuerza y, en la Argentina posdictatorial, la inclusión de esos caídos y veteranos de guerra configuraban “un panteón incómodo” (Lorenz, 2011) ya que algunos de esos héroes fueron también militares torturadores y secuestradores. Alejarse del paradigma militarista significó alejarse también de cualquier tipo de nacionalismo.

Esa división entre nacionalismo y democracia comenzó a suturarse en distintos períodos que permitieron conocer esas historias y memorias *olvidadas*: ante visiones militaristas cerradas que pretendían defender ese panteón homogéneo de héroes se comenzó a distinguir a veteranos (militares) de ex combatientes (soldados conscriptos, civiles), aunque esa referencia era más importante para los dirigentes de los centros y asociaciones que para la ciudadanía; se pasó de “chicos a veteranos” (Guber,

33 Esteban Buch (1994) analiza el Himno Nacional Argentino desde su invención pasando por su oficialización o tradicionalización como forma sagrada de la Patria, la dictadura y la década del 90. Además del himno y las marchas militares, otros dispositivos -la escuela, los museos, los mapas, el censo, el servicio militar, los rituales o conmemoraciones, etc.- *construyeron o imaginaron* las identidades y comunidades nacionales (Anderson, 2000). En Argentina, en el periodo de formación del Estado nación, a fines del siglo XIX, y sobre todo el Centenario y las etapas de dictadura, se buscó, a través de esos dispositivos, instalar virtudes cívicas y una identidad homogénea, blanca y europea, esencialista y excluyente de las diferencias.

2004) y de los chicos a “los pibes de Malvinas que jamás olvidaré” –viteada en el último mundial de fútbol que ya no hace alusión a la inexperience o la figura de la víctima– (Farías y Lluvero, 2023) ; se depuró el listado de los caídos (que pasaron de 649 a 632); se dieron a quienes participaron de la guerra Documentos Nacionales de Identidad (DNI) con el logo de héroes y heroínas de Malvinas, incluso a una veterana trans; se otorgaron DNI no binarios con esa leyenda; se reconocieron a soldados conscriptos de pueblos originarios; se identificaron los cuerpos de los caídos en el cementerio de las Islas (en distintas etapas, programa todavía vigente); se judicializó el reclamo por el reconocimiento de veteranías y de torturas durante la guerra (proceso aún pendiente). En cada uno de ellos (que por una cuestión de extensión no podemos profundizar en este artículo) hay asociaciones y grupos que reclamaron y reclaman como derechos el reconocimiento de sus memorias y sus identidades. Justamente, se trata de procesos socioculturales *democráticos*: construir –desde arriba y desde abajo, desde el Estado y desde la sociedad– un orden político que trastoque el orden social existente por uno *igualitario e integrador*, reparador pero también propositivo, abierto al futuro y a la ciudadanía, a las nuevas generaciones, abierto al *porvenir*.

Como vimos, luego o entre esos períodos de sutura, *nacionalistas-democráticos*, que podemos llamar *malvinizadores* ya que se reinstala en la política y en la agenda pública –ciudadana y participativa– la temática, las memorias y las identidades –siempre plurales y con disputas–, se volvió a períodos *deshmalvinizadores*, en algunos casos ni nacionalistas ni democráticos, en otros *nacionalistas antidemocráticos* donde estos temas se vuelven a evitar y se vuelve a dividir democracia y nación. Uno de ellos fue el de la década de los ‘90; otro, el de Mauricio Macri. Todo parece indicar que el de Javier Milei continúa –con diferencias y particularidades– esa lógica.

Si bien se trata de un proceso todavía en marcha, cuya indagación será necesaria una vez sedimentado, podemos observar –desde la historia del presente– algunos indicios que llevan a sostener lo antedicho. Según varias interpretaciones, la derrota de las tropas argentinas en ju-

nio de 1982 aceleró el final de la dictadura “por colapso” lo que “impidió que hubiera, tal como se había planeado, un movimiento de derecha unificado que heredara al régimen” (Vicente, 2015, en Semán, 2024, p. 42). De ese modo, en Argentina, ese “profetismo de derecha” basado en una alianza entre conservadurismo y liberalismo, no tuvo referentes, a diferencia de otros países –incluida Gran Bretaña (Altamirano, 1989) –, hasta que asumió Milei (Manero y Ferrás, 2024, p. 58). Justamente, la coalición electoral La Libertad Avanza (LLA), integrada por varios partidos, que ganó las elecciones bajo la fórmula presidencial Javier Milei – Victoria Villaruel, es considerada *populismo de derecha* o *nueva derecha libertaria* (Manero y Ferrás, 2024), *extrema derecha*, *derecha radical* o *derecha popular* (Semán, 2024).

Si bien las ideas y posturas frente a la temática de Malvinas parecen diferenciarse entre el posicionamiento del presidente y el de la vicepresidenta, tanto antes de ganar las elecciones como en el primer año de gestión, se habilitaron discursos que dan cuenta de estos sentidos: desmalvinizadores y antinacionalistas, en el primer caso; nacionalistas antidemocráticos, en el segundo. Ambos con lógicas negacionistas, excluyentes de las diferencias, las memorias y los derechos.

La Cuestión Malvinas, no apareció mencionada en el Plan de Gobierno de LLA (2023), no fue un tema del discurso de asunción presidencial, en las escalinatas del Congreso Nacional, ni en el que dio desde el balcón de la Casa Rosada. Públicamente se identificó con Margaret Thatcher y comunicó su preferencia por fortalecer lazos con los países occidentales y civilizados así como las relaciones diplomáticas y comerciales con Gran Bretaña. Sin embargo, ha mantenido la Secretaría de Malvinas, Antártida, Política Oceánica y Atlántico Sur dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores lo que para algunos analistas “demuestra un reconocimiento de la importancia estratégica de estos territorios y espacios” como parte de la agenda diplomática oficial (Antuña, 2024, p. 6). Asimismo, reactiva la visita de familiares al Cementerio de Darwin, tercera etapa del Plan Proyecto Humanitario, mediante un comunicado conjunto de la (ahora ex) Ministra de Relaciones Exteriores,

Diana Mondino, y su par británico David Lammy, luego de que en otro comunicado sobre la reunión de Mondino con el vicepresidente de la Cruz Roja se nombrara a las Islas como *Falklands*, hecho que se atribuyó a un error o a una interna política. La gestión de la visita a Darwin –realizada en diciembre, unos días antes de cumplirse el primer aniversario presidencial– estuvo a cargo de la Comisión de Familiares de la que fue presidenta la hermana de un caído, actualmente diputada de LLA, María Fernanda Araujo, una de las diez mandatarias y mandatarios que en agosto visitaron, en el penal de Ezeiza, a genocidas condenados por delitos de lesa humanidad cometidos en la última dictadura.

Todo parece indicar el retorno de una política exterior pendular donde el Reino Unido legitima el *statu quo* y su posición en el Atlántico Sur (Erlich, 2018, p. 249) y, al mismo tiempo, un retroceso en las ideas, los valores y las prácticas democráticas.

Bibliografía

- Abelenda, F.; Villalba, V. (2017). Guerra de Malvinas: Un análisis de documentos de archivo del Ejército. *Aletheia*, 8(15). https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8220/pr.8220.pdf
- Aboy Carlés, G. (2001) *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, G. y Semán, P. (2006). Repositionnement et distance du populisme dans le discours de Néstor Kirchner. En Corten, A (Dir.) *Le clôturage du politique en Amérique Latine. Imaginaires et émancipation*. Karthala.
- Altamirano, C. (1989). ¿Realmente, hay una nueva derecha en la Argentina?, *Nueva Sociedad*, (102), 41-51. <https://nuso.org/articulo/realmente-hay-una-nueva-derecha-en-argentina/>
- Amarilla, F. y Jalil, N. (10 de noviembre de 2017). *Malvinas: Una mirada desde los Archivos de las Fuerzas Armadas* [Ponencia]. Jornadas sobre la Cuestión Malvinas: Investigaciones y Debates a 35 Años de

- la Guerra. La Plata, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10472/ev.10472.pdf
- Amati, M. (2010). Lo que nos dicen los ritos. Democracia y nación en la Argentina del Bicentenario. *Revista Ciencias Sociales de la UNQ*, 2(18), 179-198.
- (2011). *Rito y nación: continuidades y cambios del 25 de mayo en Argentina*. [Tesis de doctorado no publicada], Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- (2018). Memorias en disputa en torno a Malvinas. *Revista Zigurat*, Carrera de Comunicación de la UBA. <https://revistazigurat.com.ar/memorias-en-disputa-en-torno-a-malvinas/>
- (2022). Malvinas en la Universidad: Una agenda (de investigación, extensión y enseñanza) a 40 años de la Guerra. *Cartografías Del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (15). <https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/262>
- Antuña, L. (7 de noviembre de 2024). La cuestión Malvinas bajo el gobierno de Milei: políticas y estrategias, *UCINA Internacional*, n° especial <https://ediuc.ucongreso.edu.ar/wp-content/uploads/sites/6/2024/11/2-La-cuestion-Malvinas-bajo-el-gobierno-de-Milei-politicas-y-estrategia-ok.pdf>
- Buch, E. (1994). *O juremos con gloria morir. Historia de una Épica del Estado*. Sudamericana.
- Burkart, M. (2013) Avatares de la crítica y de la sátira: HUM® y la Guerra de Malvinas, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea] DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.64808>
- Cavarozzi, M. (2002). *Autoritarismo y Democracia*. Eudeba.
- Chao, D. (2017). Ser excombatiente en los 80. Identidad y condiciones en la génesis del CESCEM Corrientes, *La Trama de la Comunicación*, 21(2), pp. 51-70. <https://www.redalyc.org/journal/3239/323952120003/html/>
- Erllich, Uriel; Relecturas de Malvinas y la política exterior argentina (1989-2019); Observatorio das Nacionalidades; Tensões Mundiais; 14; 27; 10-3-2019; 227-251

- Fariás, M. y Lluvero, D. (2023). La operación cultural Malvinas. De los “chicos de la guerra” a “los pibes que jamás olvidaré”. *Revista Tierra Roja* (En línea). <https://tierraroja.com.ar/los-pibes-que-jamas-olvidare/>
- Grimson, A. y Amati, M. (2005). Sociogénesis de la escisión entre democracia y nación. La vida social del ritual del 25 de mayo. En Nun, J. (comp.), *Debates de Mayo* (pp.203-233). Gedisa.
- Grimson, A., Amati, M., y Kodama, K. (2007). La nación escenificada por el Estado. Una comparación de rituales patrios. En Grimson, A. (comp.) *Pasiones Nacionales. Cultura y Política en Argentina y Brasil* (pp. 413-501). Edhasa.
- Guber, R. (2001). *¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda*. Fondo de Cultura Económica.
- (2004). *De chicos a veteranos. Memorias argentinas de la guerra de Malvinas*. Antropofagia.
- Comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS) (2 de diciembre de 1982). Informe final. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25773-informe-rattenbach>
- Jensen, S. (2007). ¿Guerra antiimperialista o maniobra dictatorial? Malvinas como dilema para los exiliados. *Puentes*, 7(20), pp. 22-29. <https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/educacion/malvinas/exilio-silvinajensen.pdf>
- La Libertad Avanza. (2023). Plataforma electoral. <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/CABA%20501%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA%20ADHIERE%20PLATAFORMA%20ON.pdf>
- Lorenz, F. (2006). *Las guerras por Malvinas*. Edhasa.
- (2009). *Malvinas. Una guerra argentina*. Sudamericana.
- (2011). La guerra de Malvinas: conflictos, legitimidades y cristalizaciones [Ponencia]. *IX Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Manero, E. y Ferras, G. (2024). Reconfiguración conservadora, trazas del pasado y antipopulismo en Argentina. *Disjuntiva - Crítica de les Ciències Socials*, 5(2), pp. 57-77. <https://hal.science/hal-04666651v1>
- Milei, J. (2023). Discurso de asunción, Congreso Nacional, 10 de diciembre de 2023, <https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/prensa/archivos/discursoasuncionmilei.pdf>
- Discurso desde el balcón de la Casa Rosada, 10 de diciembre de 2023. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50257-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-luego-de-la-asuncion-presidencial-desde-el-balcon-de-la-casa-rosada>
- Panizo, L. (2015) Los héroes santos: muerte y sacralización en el caso de los caídos en la Guerra de Malvinas, *Páginas*, 7(13), pp. 11-32. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/ab4cf88c-329d-462e-8dd5-17d1b3f4c464/content>
- (2019). Del sacrificio impuesto al sacrificio voluntario. Una contribución para el análisis de la violencia y la muerte en la Guerra de Malvinas. *Mana* 25(2): 489-518 – DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1678-49442019v25n2p489>
- Ressia, J. (2022). *Memorias en tensión sobre la Guerra de Malvinas. Demandas de justicia por las violaciones a los derechos humanos cometidas por oficiales y suboficiales contra los soldados conscriptos* [Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización, Universidad nacional de San Martín]. <https://unsamedita.unsam.edu.ar/ciephtml2022/ressia/index.html>
- Reunión de Cancilleres de la Argentina y del Reino Unido: Comunicado de prensa sobre la Cuestión Malvinas, 24 de septiembre de 2024 <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reunion-de-cancilleres-de-la-argentina-y-del-reino-unido-comunicado-de-prensa>
- Rinesi, E. (2005). Proyecto nacional, democracia y Estado. En: Nun, J. (comp.) *Debates de mayo* (pp. 101-110). Gedisa.

- Rodríguez, A. (11 a 13 de mayo de 2011). De veteranos “verdaderos” y “truchos”. Análisis de las definiciones de “excombatiente/veterano de guerra” de los miembros del Apostadero Naval Malvinas en el Conflicto del Atlántico Sur [Ponencia]. III Jornadas Nacionales de Historia Social, La Falda, Argentina http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9771/ev.9771.pdf
- (2022) ¿Cómo fue posible la guerra de Malvinas? Neuquén: Consejo Provincial de Educación del Neuquén - Centro de Documentación e Información Educativa.
- Salerno, P. (2018). *Islas Malvinas. Discursos presidenciales y su repercusión en la prensa (2004-2015)* [Tesis doctoral], Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. http://dspace5.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/11283/uba_ffyl_t_2018_92346.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. *Revista desafíos*, (2), p. 277-311. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5259>
- Schuttenberg, M. y Quintaié, N. (2018). Del piquete a la tragedia. El diario La Nación, entre la crisis de 2001 y la llegada del kirchnerismo. *Improntas de la comunicación y la cultura*, (6), <https://doi.org/10.24215/24690457e028>
- Urquiza, V. (diciembre de 2021) Madres de Malvinas: derechos, activismo e identificaciones. Una aproximación desde la antropología [Conferencia], III Jornadas sobre la Cuestión Malvinas en la UNLP, La Plata. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/133777/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vassel, P. (comp.) (2007). *Memoria, Verdad, Justicia y soberanía. Corrientes en Malvinas*. Ediciones Al Margen.
- Villa de Inveraldi, S. (2016). *Delia Cecilia Giovanola. “La lucha que la parió”*. Gráfica Campichuelo.

2. VOTO POR VOS

La democracia argentina antes y después de 1983: un análisis desde el prisma del sistema de partidos

*Penélope Vaca Ávila y
Sergio De Piero*

La restauración de la democracia en Argentina en 1983 abrió un proceso histórico, inédito hasta entonces, de 40 años ininterrumpidos de elecciones libres y goce de derechos. Si bien ello no estuvo exento de conflictos, derrotas e incluso retrocesos en materia económica y social, la novedad reside en que durante todo este tiempo decidimos, como sociedad, resolver nuestros desacuerdos por la vía institucional, respetando un conjunto de reglas. Ya lo dijo Przeworski (1991), la democracia es el mecanismo que posibilita procesar los conflictos políticos en paz y libertad. Las frustraciones y carencias que aún hoy observamos después de este lapso forman parte de esas tensiones y aspiraciones que enfrentamos como sociedad.

Uno de los primeros datos relevantes que emergen al cabo de este tiempo es haber desplegado, con éxito y en paz, diez elecciones presidenciales, veinte legislativas y sus correspondientes réplicas provin-

ciales y municipales, consagrando en nuestro territorio el principio de alternancia, piedra angular del pluralismo y del liberalismo occidental. “La democracia es el sistema donde los partidos de gobierno pierden elecciones”, reza el mantra (Przeworski, 1991, p. 10). En ellas triunfaron y se consolidaron grandes partidos políticos, en ocasiones formando distintas coaliciones, siendo liderados por figuras carismáticas que generaron transformaciones, lealtades políticas y distintos estilos de “hacer” política. Esos procesos electorales muestran tendencias y cambios que permiten, acaso por primera vez en nuestra historia, identificar algunas características, tanto de las opciones electorales de la ciudadanía como de la configuración del sistema de partidos, sus continuidades y rupturas. También nos permite posicionarnos con la perspectiva suficiente como para comparar las características del régimen democrático construido antes y después de la fecha insoslayable de 1983. Esa es nuestra intención en estas páginas.

Un breve repaso de los antecedentes

En Argentina, los procesos electorales previos a 1983 estuvieron atravesados por una serie de circunstancias que impidieron la continuidad y, por lo tanto, la consolidación de la democracia como régimen. En 1912 había tenido lugar un acontecimiento fundamental que transformaría para siempre el decimonónico e incompleto régimen desplegado hasta entonces, signado por los privilegios y la coacción: la sanción de la ley Sáenz Peña y la instauración del sufragio universal masculino. La excesiva confianza del Partido Autonomista Nacional (PAN) en su capacidad de fraude en las elecciones de 1916, a pesar de la vigencia de dicha ley, permitió la llegada al poder de una de sus facciones escindentes: la Unión Cívica Radical. La primera alternancia en la historia democrática argentina. Hipólito Yrigoyen, aun cuando ya no era joven, representaba un viento fresco en la política. Sin solución de continuidad, al progresismo radical le siguió el conservadurismo radical y luego una nueva presidencia de “el peludo”, que no pudo ter-

minar: en 1930, Yrigoyen fue el primer presidente constitucional derrocado por una revolución triunfante y por primera vez en la historia argentina un gobierno “de facto” disolvió el Congreso Nacional. Sería la primera de seis (Luna, 1983). Así se impuso inicialmente una suerte de neocorporativismo (que duró muy poco) terrateniente, elitista, nacional y católico que derivaría en una serie de gobiernos conservadores, fraudulentos y corruptos (que llevó a la denominación de “década infame”) tras la almidonada vigencia aristocrática del poder vinculado al liberalismo internacional, la tutela británica y la dependencia económica con el Pacto Roca-Runciman.

El golpe militar y la revolución de los coroneles de 1943 fueron el germen de la corriente laborista-nacionalista que desembocó en el peronismo que, desde las elecciones de 1946 en adelante, abrió un nuevo ciclo de acceso a derechos, no sólo sociales y económicos, sino también políticos: la primera presidencia de Perón legisló el acceso de las mujeres al voto, incorporando, ahora sí, en la democracia argentina el sufragio universal. Aparecería ahí el segundo gran actor partidario, el Partido Peronista, que ganó dos elecciones consecutivas pero que fue rápida y violentamente destituido tres meses después de los bombardeos del centro de la ciudad de Buenos Aires en el golpe de estado de 1955. Desde entonces comenzaría la proscripción del partido en sucesivos momentos electorales (1958 y 1964) y el exilio obligado de su líder (Juan Domingo Perón). Recién en 1973, es decir 21 años después, se producirían unas elecciones presidenciales libres, aunque signadas por reformas electorales generadas por el gobierno de facto del general Alejandro Lanusse y nunca ratificadas por el Congreso.

Así, desde la vigencia de la ley Sáenz Peña, que estableció el voto universal, secreto y obligatorio para los varones, hasta el año 1983 (70 años) fueron elegidos once presidentes (de los cuales seis no lograron finalizar su mandato). El número cambia, sin embargo, si aplicamos los estándares democráticos respecto del proceso electoral. Si descontamos los actos comiciales viciados por fraude o proscripción, la cifra de presidentes electos se reduce a seis. Si tomamos

en cuenta solamente aquellos electos con inclusión del voto femenino (circunstancia que no ocurrió ni en 1916 ni en 1946) el número es de cuatro, pero si eliminamos las elecciones en las que hubo proscripciones, los presidentes electos por el conjunto de la ciudadanía sin proscripciones fueron tan solo dos. Con estos datos, queda claro que el sistema político argentino, antes de la restauración democrática de 1983, había cumplido pobremente con las instituciones mínimas y la dotación de recursos políticos necesaria para una democracia plena y con derechos. Está claro que la resistencia de las élites a las prácticas democráticas y la presencia de un verdadero partido militar obturaron la posibilidad del desarrollo de elecciones libres en el sentido aceptado por el mundo occidental (Dahl, 1971 y 1998; Przeworski, 1998; O'Donnell, 1993). Por el contrario, las mismas sí quedarían consagradas a partir de 1983.

Durante este largo período previo a la restauración democrática de 1983 las posiciones ideológicas que se pusieron en disputa en la acotada cantidad de elecciones que se realizaron se pueden resumir muy sintéticamente del siguiente modo. Entre 1912 y 1943 los puntos de vista en pugna se alinearon, por un lado, en una propuesta conservadora (con divisiones internas entre sectores más liberales y más proteccionistas, en particular luego de la crisis de 1929) y, por otro, un radicalismo construido en lucha contra “el régimen”, en favor de las libertades políticas y con matices antioligárquicos, en particular respecto al régimen político. Luego de 1945, el campo ideológico se reconvirtió y los actores se repositionaron en una lógica peronismo-antiperonismo, con sus matices. Juan Domingo Perón triunfó en las elecciones presidenciales de 1946, 1951 y 1973 y Héctor Cámpora en las del mismo año. El radicalismo, con la proscripción del peronismo, ganó en 1958 y 1964. Pero la distinción principal, aún con la presencia de partidos y movimientos a la izquierda y la derecha de ambas opciones, se estableció siempre en torno de esa polarización. Como analizaremos a continuación, esta perdurará aún después del fin de la última dictadura militar, a partir de 1983.

El ciclo de la nueva democracia

Tras la caída de la desgastada dictadura militar (1976-1983), las elecciones democráticas inauguraron un sistema político de corte más claramente pluralista que el que había prevalecido hasta entonces. Durante las décadas de 1980 y 1990, el paisaje partidario prefiguró un sistema de dos grandes partidos que se alternaron en el gobierno con una oposición activa por parte del que había sido derrotado en las elecciones. Así, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) liderados por quienes fueron sus figuras más carismáticas, Raúl Alfonsín y Carlos Menem, desplegaron un diálogo dinámico que quedó cristalizado en el Pacto de Olivos y en la reforma constitucional de 1994, texto que sería el mapa regulatorio de la vida política argentina desde entonces hasta hoy. Durante esas dos décadas, el protagonismo de este binomio se vio acompañado por partidos menores, de corta duración, y una minoría de partidos provinciales que fueron poco a poco quedando relegados en sus propios distritos en pos de una progresiva conquista de la dinámica nacional por la sobre la provincial.

En términos de propuesta ideológica, el gobierno radical la década de 1980 desplegó una suerte de socialdemocracia criolla, con un discurso fuertemente institucionalista y con eje en la defensa de los derechos humanos, acoplado a un conjunto de políticas económicas de corte heterodoxo que tenían como eje el combate a la inflación, pero que no pudieron controlar la crisis de la deuda heredada del período militar. La hiperinflación del fin de esa década permitió justificar en el decenio siguiente la implementación en el país del famoso Consenso de Washington, en línea con la euforia liberal tras la caída del Muro de Berlín. El programa neoliberal consiguió controlar el aumento de los precios con un esquema de dolarización y generar varios años de crecimiento. En lo político, cabe destacar que Carlos Menem pudo terminar con la seguidilla de levantamientos militares esporádicos que habían asediado la última etapa de Alfonsín, aunque a cambio aprobó las leyes de “punto final” (1986) y “obediencia debida” (1987) que en la práctica significa-

ron un paso atrás en el ciclo de “memoria, verdad y justicia” iniciado con el Juicio a las Juntas de 1985, retroceso sellado con los indultos otorgados a los comandantes militares por Carlos Menem en 1990

El experimento neoliberal de la década de 1990 finalizó en una grave crisis económica con estancamiento productivo, desplome del empleo y aumento de la pobreza a niveles desconocidos que erosionaron la confianza en los partidos tradicionales. Esa crisis comenzó a manifestarse desde mediados de la década de 1990 y dio origen a nuevas propuestas partidarias como el Frente Grande (luego Frente País Solidario) haciendo que el sistema de partidos transitara desde el tradicional bipartidismo hacia una progresiva fragmentación. La crisis del “corralito”, la explosión social de finales del 2001, la renuncia de Fernando De la Rúa y la seguidilla de presidencias cortas, hicieron que las elecciones del año 2003 tuvieran la oferta partidaria más fragmentada de la era democrática, con nada menos que cuatro candidatos presidenciales por el movimiento justicialista (Cavarozzi y Abal Medina, 2002; Navarro et al., 2013).

Tras haber experimentado la ciudadanía una versión intensa del ideario neoliberal, las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández viraron hacia un rol más activo del Estado, principalmente en materia de promoción industrial y social. De corte claramente progresista, la vuelta al poder del peronismo implicó una reapertura del enjuiciamiento de los crímenes del terrorismo de estado cometidos durante la dictadura de 1976, un empuje decidido a las políticas de memoria, verdad y justicia y una política de alianzas con diversos movimientos sociales (incluido el sindical). Durante sus tres presidencias (2003-2015), que coincidieron por momentos con un auge del precio de las materias primas, base de la entrada de divisas al país, se recuperaron casi todos los indicadores socio-económicos en un contexto de fuerte consolidación de los vínculos intercontinentales en el marco de la denominada “ola rosa”. Los gobiernos populares aprovecharon esta situación para incentivar el mercado interno vía producción y suba de salarios a la vez que crearon mecanismos de protección hacia el sector informal de la econo-

mía. En su política de alianzas, el kirchnerismo desplegó importantes medidas hacia diversos sectores sociales e identitarios. Sin embargo, la crisis de los mercados financieros en 2008 marcó el inicio de un estancamiento económico que desde entonces no se ha podido revertir.

Esta situación económica y cierto desgaste político, sumado a las dificultades típicas de la sucesión de los liderazgos fuertes, abrió la puerta a la victoria electoral de una coalición de derecha (“Cambiamos”, que incluía al PRO, a la UCR y a la Coalición Cívica de Elisa Carrió) con Mauricio Macri como presidente. El PRO había tenido un meteórico ascenso: un partido que se fue fortaleciendo desde su llegada al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2007 hasta llegar a la Casa Rosada en solo diez años, en una “expansión territorial sin nacionalización vertical”, que llegaría justamente en 2015 (Mauro, 2019). Fuertemente confrontativo con el kirchnerismo durante la campaña electoral, Macri había desplegado un discurso ambiguo sobre la política económica que iba a implementar. Su mayor mérito fue lograr una coalición exitosa luego de diversos intentos no peronistas por alcanzar la presidencia en 2003, 2007 y 2011, conteniendo a espacios políticos antes disgregados. Los primeros dos años llevó adelante un ajuste muy moderado, pero luego de triunfar en las elecciones de medio término encaró una política más agresiva que afectó fuertemente los ingresos. Ante un nuevo pico de la restricción externa, decidió volver a tomar deuda con el FMI en un proceso inflacionario que escaló rápidamente y que finalmente lo condujo a una derrota categórica en 2019, siendo el primer presidente desde 1983 que, buscándola, no lograba su reelección.

En ese año el peronismo bajo la denominación Frente de Todos, ganó las elecciones con la fórmula Alberto Fernández - Cristina Fernández. La confección del binomio tuvo la virtud de suspender la interna en la que el peronismo se encontraba en ese momento. Dos hechos atravesaron al nuevo gobierno desde sus inicios: la pandemia de COVID-19 y la no resolución de la conducción política del espacio. El primero condicionó prácticamente todas las políticas que el gobierno pensaba llevar adelante y obligó a decenas de decisiones de emergencia. La

pobreza, que había crecido durante el gobierno de Macri, se acrecentó durante este nuevo paso del peronismo por el poder, de la mano de una inflación creciente. El segundo se tornó en cuestión compleja. La no resolución de la conducción política fue indicador de la derrota en las elecciones de medio término de 2021. De allí en más la fragmentación se apoderó de la gestión del gobierno. En las elecciones presidenciales, el peronismo fue derrotado por un candidato que desembarcó en la política tan solo dos años antes de la mano de un partido, La Libertad Avanza, de la misma antigüedad. En muchos sentidos, este último fue el cambio más notorio e inesperado en el sistema político argentino reciente, cuya profundidad y durabilidad sólo podremos analizar con la perspectiva del tiempo.

La dimensión institucional

Desde 1983 hasta acá hubo cambios importantes en las reglas del juego político: las más significativas, introducidas por gobiernos peronistas. En el año 1994 se llevó adelante la única reforma constitucional contemporánea, con un alto grado de consenso. La misma, entre otras cosas, redujo el mandato presidencial a cuatro años, permitió la reelección inmediata del presidente y estableció el voto directo disolviendo los colegios electorales. Al mismo tiempo introdujo la institución del balotaje, sumándose a una tendencia en la región (Pérez Liñan; 2004). La regulación electoral fue tema de debate recurrente, sancionándose en diciembre de 2009 la llamada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” (Ley 26.571) por iniciativa de la presidenta Cristina Fernández, que introdujo las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO). Asimismo, desde 2012, los jóvenes entre 16 y 18 años pudieron votar, aunque de manera no obligatoria.

Es difícil identificar con precisión cuánto afectaron estas reformas el desarrollo electoral, teniendo en cuenta además el modo particular en que las democracias sudamericanas y sus líderes procesan las reglas

institucionales (Fraschini y García, 2021). Por lo pronto podemos mencionar algunos hechos destacados. En cuanto a la la elección directa presidencial no parece haber generado cambios en los resultados (con el sistema de Colegios Electorales no se habían generado coaliciones para definir la presidencia en un sentido distinto al resultado electoral). Sí puede presumirse cierto impacto en la implementación del balotaje. Aunque sólo se llegó a él en dos oportunidades, emerge un dato: el peronismo perdió en ambas ocasiones, habiendo ganado en la elección general pero no llegando al margen necesario. Los votantes del partido que había quedado en tercer lugar fueron claves para la victoria de quien había resultado segundo. Esta circunstancia se evidencia en las victorias de Mauricio Macri en 2015 y Javier Milei en 2023. La conclusión es inmediata: la cultura política peronista goza de la misma buena salud que la antiperonista. En cuanto a las PASO y al “voto joven”, se ha hecho referencia al apoyo de los jóvenes tanto a la candidatura de Cristina Fernández como a la de Javier Milei, con lo cual es complejo establecer una regularidad en su peso.

Sobre las PASO se pueden sacar algunas conclusiones. En primer lugar, se consolidó como una herramienta eficaz para ordenar la interna en los partidos que se decidieron por una primaria abierta, al menos en lo que hace a candidaturas. Es cierto también que la utilización de la forma competitiva ha sido escasamente utilizada para definir la fórmula presidencial. En cualquier caso, las reglas que imponen las PASO disponen a los actores a tomar decisiones, orientando las preferencias. Al mismo tiempo, la herramienta no logró imponer uno de sus objetivos, que todos los postulantes compitieran dentro del mismo espacio del que se sentían parte. Esto ocurrió en 2015, cuando Sergio Massa decidió presentarse por fuera de la estructura del Frente para la Victoria, la identificación peronista que llevó como candidato a Daniel Scioli. Lo mismo puede decirse de Javier Milei, que fue invitado por distintos dirigentes de Juntos Por el Cambio a participar de su interna, a lo que se negó. Este último ganó las presidenciales, mientras que en el caso anterior ni siquiera ingresó al balotaje (en 2015). En ambos casos las fuerzas

que los invitaron, fueron derrotadas en esas elecciones.

En las cuatro elecciones presidenciales con PASO se produjeron resultados diversos: el peronismo ganó en dos oportunidades en primera vuelta (2011 y 2019), una siendo oficialismo (2011); las otras dos implicaron el acceso a la presidencia de nuevos partidos, Propuesta Republicana (PRO) en 2015 y La Libertad Avanza (LLA) en 2023, en ambos casos gracias al balotaje. Un universo compuesto de cuatro casos nos dificulta las conclusiones, pero por lo pronto, como ya expresamos, nos dice que el peronismo gana en primera vuelta y pierde en los balotajes.

La variable cuantitativa

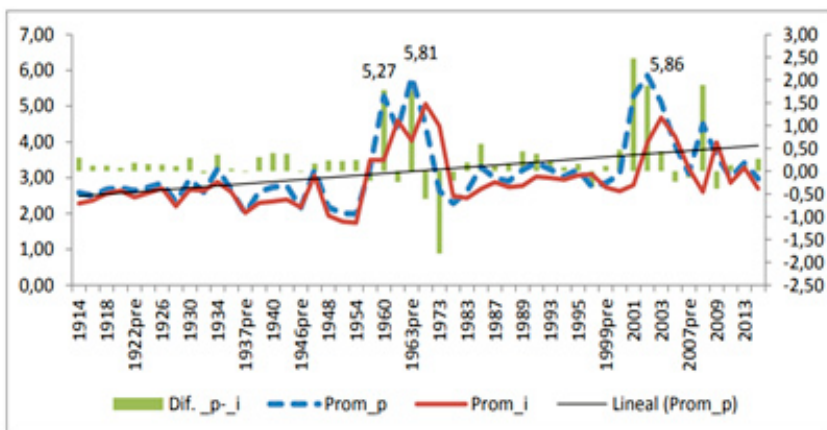
Tal como avanzamos anteriormente, el sistema de partidos argentino se ha organizado en el último siglo mayormente conforme a una oferta de tipo bipartidaria. Efectivamente, a grandes rasgos, la dinámica político-institucional se articuló formalmente a partir de la competencia entre dos grandes agrupamientos: radicales versus conservadores antes 1945 y radicales versus peronistas, después; aun cuando esas dos fracciones no siempre disponían de escenarios electorales para ejercer esa competencia. Sin embargo, una medición detallada nos muestra un escenario más complejo y dinámico.

El gráfico siguiente presenta un análisis basado en el indicador más habitual para capturar la estructura del sistema de partidos: el Número Efectivo de Partidos (NEP). Dicho indicador suma la cantidad de partidos que se presentan a las elecciones y la pondera por el voto obtenido. El número obtenido aparece en el eje vertical de la izquierda. Puesto que Argentina es un país federal, este indicador debe desdoblarse en dos cálculos diferentes: uno que computa un promedio interprovincial simple (prom_i) y otro que calcula un promedio interprovincial ponderado (prom_p). La diferencia entre uno y otro es un tercer indicador que pone en evidencia la fragmentación inducida por la condición federal de la arena político electoral (dif. p-i).

El gráfico evidencia en primer lugar que el sistema partidario en Argentina ha venido creciendo en fragmentación desde 1914. Por otro lado muestra que, más que una permanente competencia bipartidaria, lo que ha existido es una volatilidad cíclica del sistema. Efectivamente, podemos observar episodios de fuerte compresión de la competencia, con momentos de un sólo partido aglutinando buena parte de la representación (1948-1954, durante el auge del primer peronismo), seguido de intensas erupciones de fragmentación durante la proscripción del peronismo (1958-1965) y de 2001 en adelante. Así, la imagen ideal del período 1983-1999 más que ser una normalidad bipartidaria aparece más bien como una excepcionalidad o una suerte de “normalidad espasmódica” del sistema de partidos a la que retorna cíclicamente (Navarro et al., 2013). Un ejemplo de ello es el período 2015-2023, donde el sistema vuelve configurarse en una lógica bicoalicional, peronismo-an-tiperonismo, hasta la llegada de La Libertad Avanza al poder.

Gráfico 1

NEPs interprovincial, series promedio simple NepPP_s y promedio ponderado- NepPP_p. Serie temporal, 1914-2009. Diputados Nacionales



Identidades políticas

A pesar de la alternancia política que hemos observado en las elecciones presidenciales, no es menos cierto que persisten identidades de larga data en nuestro país que se manifiestan también en las elecciones provinciales y municipales. Esa persistencia se evidencia en la permanencia a lo largo del tiempo de dos grandes partidos casi centenarios: el radicalismo con más de 130 años y el peronismo cercano a los 80. Una rareza en la región. En el caso del peronismo, es el último sobreviviente de todos los partidos nacional populares surgidos promediando el siglo XX en la región, dado el reciente colapso del PRI en México y del PMDB en Brasil. Junto a ellos, otras culturas políticas han ocupado el escenario público identificándose más definitivamente con la “izquierda” o la “derecha”.

La década de 1980 estuvo marcada por una dicotomía que se expresó en la consigna democracia o autoritarismo, capaz de ordenar las preferencias políticas, identificar a los partidos y convocar a la ciudadanía a una nueva etapa en donde la idea de democracia se imponía como construcción y como horizonte. Así, “el clivaje dictadura/democracia fue fundamental para identificar a la ‘civilidad’ como espacio plural y único actor del sistema político” (Velázquez Ramírez, 2019, p. 252). Este proceso implicó un cambio en la concepción de lo político, una transición que operó a escala regional y, en alguna medida, mundial (Lechner, 1990), con cambios en los objetivos y en las prácticas de la política. Este clivaje perfiló el lenguaje y la identidad política que alimentaba visiones en defensa de la democracia, las instituciones y en contra de la dictadura.

A esa instancia los partidos llegaron con sus propias trayectorias. El peronismo enfrentó su reorganización luego de la muerte de Perón: una etapa que también incluyó su primera derrota electoral. Se trataba no sólo de superar el fallecimiento del fundador, sino también de leer un nuevo tiempo político en donde la valoración de los procedimientos y

de la vida democrática había reemplazado el espíritu de cambio radical de los 60 y 70. Es decir, hubo que abandonar el paradigma revolucionario y sus coreografías organizacionales. La Unión Cívica Radical, el partido más antiguo de nuestro país, llegó a la democracia de 1983 marcado también por la muerte de su líder durante los treinta años previos, Ricardo Balbín. Este, en su disputa con Arturo Frondizi, había fracturado el partido a fines de la década de 1950 entre radicales intransigentes y radicales del pueblo. En los '70 una UCR única fue conducida por Balbín ya con la figura de Raúl Alfonsín destacando y desafiando al líder histórico en las internas partidarias de 1972. El fin de la dictadura y el fallecimiento de Balbín convergen en un escenario que abre una nueva época para el partido por la necesidad inevitable de consagrar un nuevo liderazgo. Cuando todo hacía pensar que el balbinismo lograría esa misión con la figura de Fernando De La Rúa, se impuso como candidato presidencial Raúl Alfonsín con el apoyo masivo de la militancia y los referentes provinciales en una elección interna de convencionales. El triunfo presidencial de Alfonsín en 1983 se debió a la presentación de una plataforma que proponía la superación del antiperonismo y a que leyó el contexto de época, marcado por el rechazo a la dictadura militar. Su proclama le permitió llegar a los sectores juveniles que aportaron nuevos militantes y colocaron al radicalismo como un partido modernizado, lo que probablemente le otorgó la victoria, generando lo que luego se definiría como el “consenso alfonsinista” (Leiras, 2017). El radicalismo alfonsinista logró encarnar, presentar y transmitir a buena parte de la sociedad la identidad democrática, lo que le otorgaría el reconocimiento de partido de la Constitución Nacional.

A inicios de la década de 1990 la democracia aparecía consolidada, entre otras cosas por haber podido superar, negociaciones mediante, los alzamientos militares al gobierno de Alfonsín. De esta manera la tensión dictadura-democracia perdió presencia iniciándose con los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) un inesperado giro hacia ideas liberales y conservadoras, a tono con el escenario mundial. Carlos Menem renegó de las directrices claves del justicialismo, tanto

en referencia a sus históricas políticas públicas de justicia social, soberanía política e independencia económica como en cuanto a sus tradicionales alianzas sectoriales. En términos económicos, el menemismo promovió el consumo y apeló a la desmovilización política, bajo amenaza de represión (Botana, 2004). La profundidad del giro, que lo llevó a aplicar un programa neoliberal que completó el proceso de cambio de matriz económica iniciado por la dictadura, pareció ser el fin del peronismo como se lo había conocido. Se produjeron rupturas al interior del partido que incluso lo desafiaron ya en las elecciones presidenciales de 1995. Muchos peronistas abrazaron la causa neoliberal y otros, aún no referenciados en el menemismo decidieron, de todos modos, permanecer dentro del partido.

En cuanto a la UCR, la crisis en la que terminó el gobierno de Alfonsín, junto a otros factores, hizo que fuera declinando su perfil de consenso y pasara a posiciones más conservadoras, llevando a De La Rúa como candidato a presidente en 1999. Bajo estos parámetros, apareció una nueva dicotomía que se declinó en clave modernización versus atraso, implicando la primera la integración al primer mundo capitalista y un alineamiento incondicional con sus grandes potencias. Lo democrático, que se asumía ya entonces como instalado, dejó de ser una premisa convocante, impulsando al *homo oeconomicus* antes que al político.

La crisis del 2001 generó cambios en diversos órdenes de la vida nacional. En lo político, se produjo una crisis institucional profunda que se resolvió por los canales institucionales previstos. Lo contrario de lo que había despertado en la creencia de posibilidad de un reordenamiento o incluso refundación del sistema de partidos o de la emergencia de nuevos espacios políticos competitivos. Los candidatos presidenciales a las elecciones nacionales de 2003 provenían en su enorme mayoría de los dos grandes partidos históricos. Menem, que había ganado la primera vuelta con un 25%, intuyendo la imposibilidad de ganar el balotaje, declinó su candidatura, por lo que Néstor Kirchner, peronista y gobernador de la provincia de Santa Cruz, llegó a la presidencia con

sólo el 22% de los votos. Decidido, y en medio de una importante crisis económica, Kirchner inició un viraje en búsqueda de una identidad peronista más semejante al proyecto originario, con las adaptaciones de aquel presente. Acercamiento a sindicatos, movimientos sociales y de derechos humanos marcaron la agenda de alianzas.

En pocos años, y a lo largo de las tres presidencias kirchneristas, se regeneró una identidad que en aquel contexto fue referida como populista (Casullo, 2019), algo que parecía imposible apenas unos años atrás. La política pasó a entenderse en clave antagonista (Mouffe, 1999), definiendo desde el inicio claros enemigos como el Fondo Monetario Internacional. De allí en más, con diversas candidaturas presidenciales (Cristina Fernández, Alberto Fernández y Sergio Massa), la apelación convocante a ese actor que el peronismo busca representar (el trabajador) fue centralmente la misma, aunque fue transformándose al albur de los cambios en la estructura económica y social y el peso creciente del sector servicios y del empleo informal. En esta etapa, se convocó a otros actores del campo “progresista” o “popular” provenientes de diferentes tradiciones, incluso de la UCR, creando una nueva identidad política que logró cierta consistencia. De hecho, los términos peronista y justicialista, no figuran ya en sus frentes electorales.

Al radicalismo, el 2001 lo tuvo como protagonista y lo desdibujó de cara a la sociedad con una interna que terminó fracturando al partido y generando la salida de varios dirigentes, que presentaron otras opciones electorales. La UCR no volvería a la presidencia. Su última competencia a la misma con candidato propio fue en las elecciones del año 2011. En marzo de 2015, en la reunión de la Convención Nacional reunida en la ciudad de Gualaguaychú, decidió incorporarse a la alianza con el macrismo en Juntos Por el Cambio. Desde entonces, si bien ganó algunas gobernaciones nuevas, la estrategia política parece más centrada en conservar la unidad del partido que en generar una estrategia de poder a nivel nacional, semejante a lo que hiciera en la década de 1930. En esa línea, la UCR ha venido disputando el discurso antiperonista, primero con el macrismo y, desde 2023, con los libertarios, constituyen-

do formas divergentes de esa identidad. Es evidente que de la identidad que supo generar Alfonsín en 1980, hoy queda sólo la memoria. Frente al kirchnerismo, se configuró una cultura política autodenominada republicana, ubicada en un espacio de centro/centro derecha, agrupada en torno a la crítica al kirchnerismo como decisionista, corrupto, clientelar y autoritario. No fue hasta 2015 que esa construcción logró ser exitosa en términos electorales, con un discurso de campaña ambiguo, en particular sobre la política económica y los derechos sociales. La división entre lo nacional popular y lo republicano, comenzó entonces a tensionar abiertamente el conflicto político.

Reflexiones finales

La era posterior a 1983 mostró una clara estabilización del sistema democrático, algo que había sido imposible en la etapa previa. Si en el momento anterior a 1983 la emergencia de los dos partidos más importantes (radicalismo y peronismo), junto con la recurrente intervención militar, fueron los fenómenos más relevantes, los últimos 40 años dejan un escenario de mayor institucionalidad y consolidación democrática, con diez elecciones presidenciales sin fraude, proscripciones o intervención de las Fuerzas Armadas. Las diez presidencias fueron ocupadas por ocho dirigentes, con dos reelecciones, mostrando una notable alternancia de partidos y renovación dirigencial. Por otra parte, dos presidentes no lograron terminar su mandato: Alfonsín por pocos meses y con una salida negociada, mientras que De La Rúa renunció en la mitad de su gestión, ante una crisis fenomenal.

El sistema de partidos se movió así en diversas direcciones, manteniendo algunos rasgos pero reflejando con claridad los vaivenes de la sociedad y del estado. El período democrático reciente puede dividirse en dos momentos parejos en extensión: desde 1983 a 2001 y desde allí en adelante. Cierta estabilidad bipartidaria dominó el primer período y sucesivas transformaciones y reacomodamientos el segundo. Esa variabilidad se expresó tanto en las denominaciones partidarias como en los

discursos que se enarbolaron, pero también en los actores involucrados y los marcos institucionales. Después de la crisis del 2001 se crearon nuevos espacios políticos, principalmente en el costado derecho del espectro ideológico: cuatro partidos o coaliciones consiguieron el bastón de mando, dos nuevas (Cambiamos y LLA). Las últimas tres elecciones presidenciales (2015, 2019 y 2023) las ganaron tres partidos políticos distintos. Sin embargo, la confrontación peronismo-antiperonismo nunca perdió capacidad explicativa para ordenar la oferta electoral y las identidades políticas.

Bibliografía

- Abal Medina, J. (2023). 40 años de democracia en la Argentina: los partidos políticos RAIGAL. *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, (10), Universidad Nacional de Villa María.
- Botana, N. (2004). *Las transformaciones institucionales en los años del menemismo*. Eudeba.
- Casullo, M. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?: El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Siglo XXI.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy: participation and opposition*. Yale U. Press.
- (1998). *On Democracy*. Yale U. Press.
- Fraschini, M. y García S. (2021). *Liderazgos en su laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos en el siglo XXI*. Prometeo.
- Gallo, A. (2022). Lo que pasa en las PASO, queda en las PASO: análisis de los efectos del sistema de primarias abiertas sobre la desproporcionalidad parlamentaria en Argentina, *Colección*, 33(2), Universidad Católica Argentina.
- Lechner, N. (1990). De la Revolución a la democracia, en *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de

- descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17(2), 205-242.
- Leiras, M. (13 de noviembre de 2017). El deshielo del consenso alfonsinista. *La Nación* <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-deshielo-del-consenso-alfonsinista-nid2081705/> Recuperado el 10/10/2024
- Luna, F. (1983). *Golpes militares y salidas electorales*. Sudamericana.
- Mauro, S. (2019). La construcción de una fuerza política nacional. Las estrategias aliancistas del PRO en el territorio, en Mutti, G. y Torres, A. *Procesos electorales en perspectiva multinivel: gobernanza electoral y comportamiento político en Argentina*. UNR Editora.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66(3), 745-758. <http://www.jstor.org/stable/40971349>
- Navarro, M., y Rodríguez, G. (2014). Fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos en Argentina: una mirada de largo plazo, pp. 79-112. En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina, *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Prometeo.
- Navarro, M. F., Tieghi, M. C., y Varetto, C. A. (2013). La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina. Una revisión analítica. *Ciencia Política*, 8(16), 34-65.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. En Acuña C. (comp.) *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Perez Liñan A. (2004). Las Instituciones Electorales y su Impacto Político: Los Países del Mercosur en Perspectiva Comparada, *Revista Argentina de Ciencia Política*, (7/8), pp. 35-54.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139172493>
- Przeworski, A., Di Tella, T., Maravall, J. M. y O'Donnell, G. (1998). *Democracia sustentable*. Paidós.

- Toppi, H. P. (2019). Escisiones y alianzas: adaptación en elecciones presidenciales en Argentina (1983-2015) [en línea]. *Colección*, 30(2), 177-215. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9566>
- Velázquez Ramírez A. (2019). Democracia y pluralismo en la transición argentina. La recomposición de la política como horizonte histórico, en Giménez, S. y Azzolini, N. (coordinadores) (2019). *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Teseo.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2019). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.

Campañas electorales argentinas

De las calles y la televisión a las plataformas digitales

Rafael Ruffo

Marina Acosta

Agustina Lassi

Se entiende por comunicación política al intercambio de discursos competitivos y contradictorios llevado a cabo por los actores que en la democracia tienen la legitimidad, o simplemente la audacia para tomar la palabra en el espacio público y juzgar la marcha de las cuestiones políticas (Wolton, 1989). Como consecuencia, ella encierra una variedad de fenómenos comunicacionales bastante complejos y diversos. Tan importantes son que, para muchos, la política misma ha sido fagocitada por la comunicación.¹ De la política, dicen, solo vemos sus manifesta-

1 Oscar Landi (1992) en su recordado libro *“Devórame otra vez”*, señalaba con astucia, al respecto de este supuesto dominio de la comunicación sobre la política, que cuanto más fuertes eran los haces de luz con los que los reflectores de los medios enfocaban a la escena de la política más se arrinconaba en las sombras la decisión política real.

ciones comunicacionales, las que, además, se han hiper profesionalizado y elevado astronómicamente sus costos.

Derivan de esta postura los corolarios harto conocidos del supuesto vaciamiento de la democracia, la desmovilización ciudadana y la consiguiente pérdida de sentido de la política como actividad transformadora. Los culpables usualmente señalados han sido, en los ochentas la *videopolítica* (Sartori, 1998) y en nuestros días la *infocracia* (Han, 2022).

El punto de partida de este análisis es el opuesto. La comunicación política es la condición *sine qua non* para la existencia y funcionamiento de la democracia representativa en sociedades extensas y complejas (Wolton, 1989). En ese contexto, florece la *democracia de audiencia* como un tipo ideal de democracia centrada en los medios y en la *personalización de la política* (Manin, 1992). En términos generales, se trata de la idea de que los votantes tienden cada vez más a votar a la persona y los temas que ellos encarnan. De esta manera, las relaciones entre representantes y representados quedan configuradas por las formas de la comunicación mediática: los medios imponen sus variadas lógicas a la política y los actores políticos se ven obligados a jugar con las reglas que impone el juego de los medios. Entre ellas, la personalización, la lógica del espectáculo y el escándalo como arma preferencial de la lucha política (Castells, 2009).

Dentro de este encuadre, las campañas comunicacionales de índole política son muy diversas. Las hay de todo tipo; por caso, el debate político entre oficialismo y oposición, la investigación de los electorados, la difusión de encuestas, la comunicación gubernamental, las campañas de bien público o las campañas en las redes sociales. Aquí, solo nos interesa analizar las campañas electorales que se llevaron a cabo en la Argentina desde el renacimiento democrático en 1983, pues fueron consustanciales a la transición y consolidación democrática.

La Argentina es una democracia con cuarenta años de estabilidad en el cumplimiento de sus premisas fundamentales. En sus más de veinte campañas electorales generales y legislativas, aún en las que la bronca o el desencanto fueron la expresión de profundas crisis de representación,

se registraron los momentos de mayor intensidad en la relación entre los ciudadanos y la política.

Las campañas electorales, entendidas como un conjunto de operaciones comunicativas a favor de una alternativa política regulada por un conjunto de normas legales, tienen el obvio objetivo de conquistar votos, pero también cumplen con un conjunto de funciones sistémicas, todas ellas fundamentales para el desarrollo o la decadencia de una democracia.

Durante las campañas no solo se expresan sino que se consuman las articulaciones de los intereses sociales y sectoriales que diferencian a las opciones electorales entre sí. En ellas se seleccionan las élites estatales y los elencos gubernamentales que administrarán por lo menos dos de los tres poderes del Estado. A través de la información que en ellas se brinda, y de la movilización que generan, aumenta o disminuye el compromiso cívico.

En la Argentina el pacto democrático, es decir la aceptación tácita por parte de todos los actores sociales de resolver las crisis sin salir del régimen, ha resistido a severos desafíos: políticos, como los intentos de golpe militar de Rico y Seineldín; económicos, como las dos hiperinflaciones y la inestabilidad casi crónica; sociales, como el estallido del 2001 (De Piero, 2022). Ha sobrevivido a circunstancias de polarización política extrema, desde el enfrentamiento del gobierno kirchnerista con “el campo”, en 2008, hasta nuestros días. A sus cuarenta años de vida, enfrenta el desafío de opciones de extrema derecha que ofrecen discursos sospechados de ser antisistema.²

No siempre suele valorarse el rol que en esta consolidación del pacto democrático han jugado las campañas electorales. Ellas, movilizándolo, informando, generando compromiso cívico, seleccionando élites gu-

2 La sospecha al respecto de la cualidad anti democrática de los discursos de extrema derecha en la Argentina se sostiene en la convicción de que la aplicación de sus propuestas de reducción al mínimo de las capacidades estatales de regular el conflicto social discursos derivará en una crisis profunda de la democracia.

bernamentales y administrativas, han dotado al sistema político de una solidez —para muchos analistas asombrosa— frente a una economía siempre en problemas.

Las campañas electorales han sido y son una herramienta fundamental para la legitimación democrática. Por cierto, durante su transcurso, se suceden con un vértigo similar al de una guerra —en este caso una guerra en la que los adversarios se intercambian mensajes en las redes, actos, pegatinas, pintadas en las paredes, visitas a los vecinos y *spots*, y no, afortunadamente, balas y bombas—, una vasta cantidad de eventos condensados en un breve lapso de tiempo, destinados a instalar los elementos de la agenda social, política y mediática y a dar el combate por su interpretación.

De las campañas habidas en nuestro país desde 1983 hasta el 2023 nos interesa analizar con alguna profundidad sólo tres. En primer lugar, la de 1983, en la que Raúl Alfonsín venció a Ítalo Luder, porque inauguró las campañas hechas a la “norteamericana”; esto es, centradas en los medios audiovisuales. En segundo, la de 1999, que llevó a Fernando De la Rúa a la presidencia, ya que en ella se alcanzó el más alto grado de profesionalización publicitaria. Por último, la de Mauricio Macri en el 2015, dado que significó la consagración de las redes sociales como herramientas fundamentales para el desarrollo del marketing político.

Sólo nos ocuparemos de los mensajes emitidos por los principales contendientes y las herramientas que se utilizaron para tal fin. Destacaremos las novedades que se fueron sucediendo para ofrecer finalmente, y a manera de conclusiones provisionales, una visión de cuáles son los debates que existen sobre la aplicación de novedades tecnológicas al campo de la comunicación política.

La campaña de 1983: el desembarco del marketing político

La democracia es un tipo de régimen que propone certezas sobre sus reglas de funcionamiento pero incertidumbre sobre el resulta-

do de su aplicación. En 1983 se recuperó la democracia y con ella su elemento esencial, la incertidumbre. Ello fue el resultado de intensos cambios; sobre todo la aparición de un pequeño pero finalmente decisivo grupo de votantes neutrales, independientes tanto del peronismo como del antiperonismo, cuyo vuelco hacia uno de los dos lados como resultado de la influencia de la campaña electoral decidió la elección. Esto instaló la hasta entonces inédita posibilidad de la alternancia política como resultado.

Como se dijo anteriormente, fue la primera campaña hecha a la “norteamericana” (Muraro, 1997). Desde entonces, y comprobado el éxito inesperado para muchos, su avance fue irresistible. Por cierto, algunos supuestos debieron darse para que ello sucediera. Unos son obvios y otros no tanto. Entre los primeros están la liquidación del autoritarismo y la ocurrencia de elecciones generalizadas y periódicas en todos los estamentos de la sociedad. Entre los no tan obvios mencionamos la constitución de un campo comunicacional centrado en los medios audiovisuales, en el que los medios tradicionales (gráfico y radial) se subordinan al televisivo. También, el hecho de la aceptación de la dirigencia política de que no podían resolver estas cuestiones por sí mismos y debían recurrir a nuevos profesionales, especialistas en opinión pública, oratoria, marketing, etc. Pero, sobre todo, fue fundamental que la ciudadanía legitimara estos cambios aceptando que los mensajes de la política les llegaran por estos nuevos medios y que, como consecuencia, una parte de ella efectivamente cambiara su voto a partir de ellos.

La campaña de 1983 fue la última de la vieja era y la primera de una nueva (Cheresky y Pousadela, 2003). La última en la cual las pasiones políticas se expresaron masivamente: las campañas de afiliación masiva al Partido Justicialista y a la Unión Cívica Radical (UCR) y, sobre todo, los actos de cierre de campaña que convocaron a millones de personas; ejemplos que han durado en la memoria colectiva. Y fue la primera en, por lo menos, dos sentidos: la campaña tuvo una incidencia real sobre los resultados y operó sobre un sector de la ciudadanía

que fluctuaba entre las opciones tradicionales. Desde entonces hasta hoy los comportamientos electorales en la Argentina están signados por dos fenómenos concurrentes. Por un lado, la existencia de dosis cada vez mayores de contingencia e incertidumbre en los resultados, sobre todo como consecuencia del angostamiento de las identidades partidarias y de la expansión de los votantes independientes, indiferentes o directamente apáticos. Por el otro, el continuo avance del uso de las tecnologías disponibles en las campañas, de la televisión a las plataformas digitales.

Cada una de las campañas evidenció un grado de modernidad distinto. Vista a la distancia, la del peronismo aparece como la más antigua. Fue introspectiva. Se ocupó de reafirmar la identidad peronista. Puso en escena la liturgia, los ritos y el folklore identitario. Se enfocó en los militantes y pareció poco interesada en atraer a los nuevos votantes. Se centró en la imagen del partido más que en los candidatos.

Luder, con la certeza de un triunfo avalado por la historia y los antecedentes electorales del peronismo, se dirigió al interior del propio “movimiento”, en un marco en el que sus distintas vertientes presentaban campañas independientes que acentuaron la imagen de su desorganización interna.

En su introspección, el peronismo estaba convencido de ser el destinatario de la voluntad mayoritaria. Pareció quedar anclado en consignas altamente ideológicas como “liberación o dependencia” y no pudo producir una autocrítica sobre su pasado reciente. Sin embargo, la profundidad de los cambios sociales y comunicacionales producidos durante la dictadura habían constituido un nuevo electorado integrado por pobres urbanos, nuevos sectores medios y jóvenes y no tan jóvenes que votaban por primera vez.³

3 La lectura del libro ya mencionado de Oscar Landi y de *Poder y Comunicación* de Heriberto Muraro ofrecen una muy interesante reseña de los cambios en el campo comunicacional durante la dictadura. Entre ellos la consolidación de la televisión sobre la radio y los diarios impresos, la irrupción de la FM y sobre todo

La propuesta de la UCR fue distinta. Se centró en el candidato y relegó al partido. Apeló a la sociedad en su conjunto sin prestarle mucha atención a los militantes y, fundamentalmente, logró imponer una agenda de temas novedosos en el ya conocido formato de las dicotomías —democracia / autoritarismo, derechos humanos / arbitrariedad, paz / violencia, entre otros—.

Si bien suele enfatizarse la novedad del uso de las nuevas técnicas del marketing político, la campaña de 1983 estuvo también marcada por la política en la calle; las campañas de afiliación masiva, los grandes actos y las gigantescas movilizaciones populares. El debilitamiento del poder militar después de la derrota de la guerra de Malvinas y la certeza de que comenzaba la transición a un gobierno civil dieron paso al notable protagonismo de los oradores de los partidos y a sus actos públicos. Las manifestaciones fueron multitudinarias —se calcula que asistieron unos 5 millones de personas— y recibieron amplias coberturas en la prensa. Alfonsín, entre junio de 1982 y octubre de 1983, fue el orador principal en más de 400 actos y, recuerdan sus simpatizantes, recorrió el país más de tres veces.

En términos de masividad, la campaña de 1983 puede compararse con la de 1973, pero el clima era distinto. La apelación a la violencia como forma de resolución de los conflictos sociales y políticos había desaparecido y ninguna fuerza invocó cualquier otra alternativa diferente al régimen democrático.

Tanto el radicalismo como el justicialismo emplearon equipos profesionales para sus campañas. La inversión de ambos fue millonaria y sus costos muy cuestionados. Significativamente, el 77% de los fondos fueron empleados en publicidad televisiva. Abundaron también las encuestas y los sondeos de opinión, encargados a empresas de inves-

el uso de la publicidad gubernamental televisiva. Se recuerdan las campañas de apoyo a la apertura económica, las de recaudación de impuestos y las de apoyo a la Guerra en Malvinas.

tigación de mercado por los propios partidos y por los medios de comunicación. Los datos obtenidos retroalimentaban la publicidad y los discursos de los candidatos. Las ciudades fueron invadidas por afiches y propaganda gráfica mural.

La campaña del peronismo se solventó con recursos sindicales y estuvo a cargo de un equipo de publicistas profesionales creado en 1983 por Enrique Albistur. Algunos de sus eslóganes más difundidos fueron “*El pueblo al poder*” y “*Los días más felices de los trabajadores fueron peronistas*”. Sin embargo, a diferencia de la campaña radical, que tomó a su candidato como figura central y excluyente, la peronista tomó distancia de las figuras de Luder y Bittel.

En toda la campaña el radicalismo puso a la democracia como el marco discursivo central de su campaña.⁴ Esta intención fue mucho más evidente en los discursos de los actos que en la publicidad gráfica y la televisión. Tan profundo penetró el mensaje que aún hoy, a cuarenta años, los argentinos nos preguntamos si es verdad que “*Con la democracia se come, se cura y se educa*”, como repetía incansablemente el candidato en sus actos luego del recitado del preámbulo de la Constitución Nacional.

La campaña gráfica fue lanzada el 11 de julio de 1983 con un recordado afiche callejero que ponía en el centro una fotografía de Alfonsín con su gesto proselitista del “saludo a la distancia”, un slogan –“*Ahora Alfonsín*”– que apelaba a la esperanza y una iconografía personal —el óvalo con los colores de la bandera argentina que enmarcaban la sigla RA– que desplazaba significativamente al escudo del partido radical, minimizando la apelación a la identidad partidaria.

En la televisión, el radicalismo difundió treinta y tres comerciales. Fueron 920 segundos de aire en el *prime time* de la televisión abierta

4 Usamos aquí el conocido concepto de marco discursivo o *frame* en su sentido más sencillo y abarcador; como la idea central en torno de la cual se organiza un texto informativo que sirve para influir en una interpretación predeterminada en los receptores.

en un breve lapso de tiempo –de septiembre a octubre- que, según sus responsables, resultaron decisivos a la hora del triunfo. En efecto, marcaron para siempre el diseño y la gestión de las campañas electorales.

Casi todos los *spots* se abrían y cerraban con el isologo ovalado RA con la intención de recrear una cadena nacional. Su primer eslogan, “*Más que una salida electoral, una entrada a la vida*”, seguido de un plano en el que una puerta se abría y dejaba entrar la luz entre las tinieblas, sigue recordándose como un excelente ejemplo de *spot* de campaña moderno y eficaz. Alfonsín se presentaba, a la manera de los mensajes gubernamentales para mostrar autoridad presidencial, hablando a cámara al electorado sobre temas específicos (salud, educación, servicio militar, etc.), desde un despacho y con la bandera argentina detrás. Un equipo de publicistas, encabezado por David Ratto y acompañado por dramaturgos y cineastas de la talla de Carlos Gorostiza o Alberto Fischerman, logró crear al primero de los candidatos televisivos de la historia electoral argentina. Su efecto fue una comunicación rápida y eficaz sin caer, como sucediera luego, en excesos de marketinización de la persona real. Alfonsín ganó con el 52% de los votos combinando la pintada, el engrudo y el acto de masas, con las novedades del marketing político gráfico y audiovisual.

En la introducción del artículo acudimos al conocido concepto de Manin de las *democracias de audiencias* y la *personalización* de la política. La entrada de la Argentina en esta etapa encierra una tensa paradoja: inauguró una nueva forma de representación democrática, centrada en los medios masivos de comunicación y la personalización de la política en la figura de un candidato que encarna ideas y programas sin hacerlos explícitos, y una democracia de partidos estable. En el mismo momento, las identidades partidarias compactas y sin fisuras estaban comenzando a ser cosas del pasado. Esa tensión, que podríamos sintetizar como el triunfo de las meras formas sobre los contenidos, sigue vigente y ha ido haciéndose cada vez más fuerte.

La campaña de 1999. El despliegue de la ingeniería electoral

El año anterior al fin del siglo, la ilusión de la estabilidad económica enmascarada en la convertibilidad de la moneda, el proceso de privatización de empresas públicas, la desindustrialización, los altos índices de desempleo, la fuga de capitales y el endeudamiento público, característicos de los últimos años de la década menemista, dieron paso a un nuevo ciclo político que haría llegar al poder por primera vez desde la vuelta de la democracia a una coalición de partidos (la UCR y el FrePaSo coaligados en la denominada *Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación*) y que terminaría prematuramente en 2001 con una crisis de representación política sintetizada en el “*que se vayan todos*”.

Fue la Alianza el espacio que revolucionó las campañas en términos comunicacionales. El presidencialismo, característico de los sistemas políticos latinoamericanos, ofrece más incentivos para estrategias de campaña centradas en un líder y los medios, en comparación con las estrategias de los sistemas parlamentarios (Plasser y Plasser, 2002). Estas características hacen que sean convocados cada vez más expertos en comunicación política para diseñar la campaña de un candidato. Actores, directores teatrales, periodistas que se especializan en *coaching* mediático, consultores en marketing político estratégico, encuestadores y *spin doctors* (una entidad o persona encargada de la orquestación de propaganda para influir en la opinión pública) integran los equipos de campaña de los políticos. Se ha extendido y profundizado la norteamericanización de las campañas iniciado con la recuperación democrática en 1983.

En efecto, la sobremarketinización de la campaña fue la característica que definió el escenario electoral de 1999 y la transformó en un caso de estudio de la *mediatización general* (Verón, 1997). No sólo por las formas comunicacionales innovadoras que se introdujeron, sino, además, porque fue la campaña más cara de la historia argentina: en

ella se invirtió diez veces más dinero que en 1983 y la mayor parte de este estuvo destinado a pagar servicios de consultores extranjeros (Borrini, 2003).

La política encontró en publicistas y realizadores una nueva forma de captar votos. Se trató de una campaña carente de propuestas programáticas. Los ciudadanos asistimos como espectadores a la construcción de las imágenes de los candidatos en los medios y a todo el despliegue de la ingeniería electoral. Las imágenes valieron más que mil palabras. Y la emocionalidad comenzó a imponerse a la racionalidad.

Dicen los expertos en publicidad que estas son buenas cuando la gente las recuerda. Es lo que sucedió con el “*Dicen que soy aburrido*”, el *spot* estrella de Fernando De la Rúa creado por Ramiro Agulla y que quedó grabado en la memoria colectiva de los argentinos y argentinas. Hay quienes creen que el candidato radical ganó las elecciones de ese año por la originalidad de su campaña publicitaria. Nos resulta exagerado y conductista plantear semejante afirmación. Es dable, no obstante, reconocer que la estrategia comunicacional, centrada en un cambio en las prácticas institucionales, en el ordenamiento de la economía y en una mayor sensibilidad social ante los efectos de la aplicación de políticas neoliberales del modelo menemista, presentaban a De la Rúa como un gestor eficiente del modelo de la convertibilidad. En ese sentido, la campaña comunicacional de los líderes de la coalición fue un acierto. No obstante, hay otros factores contextuales más complejos que explican por qué los candidatos ganan elecciones; es evidente que los recursos del marketing político por sí mismos no alcanzan.

La crisis de representación política de 2001/2002 repercutió claramente en las elecciones de 2003, que no sólo fueron las más austeras en términos económicos sino además en las que el marketing político quedó más invisibilizado en la publicidad política. En un contexto de crisis socioeconómica, una publicidad tan centrada en la puesta en escena de la política (y su consecuente inverosimilitud) podía con-

vertirse en una amenaza. La política, exhibida como puesta en escena, representa no solo el triunfo de las formas sobre el fondo sino la actualización de lo que Maquiavelo ya sostenía en *El Príncipe*: gobernar es hacer creer.

La sobriedad de las piezas comunicacionales y la ausencia de las marcas de enunciación pueden convertirse en un aliado de la publicidad política. Así lo entendieron los publicistas liderados por Fernando Braga Menéndez que asesoraron al entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner, a la hora de pensar su campaña presidencial.

Las campañas de 2007 y 2011 continuaron con las tendencias anotadas para las anteriores (angostamiento del voto identitario, personalización y avance en el uso de las tecnologías comunicativas disponibles), pero también tuvieron sus particularidades. En 2007 por primera vez en la historia argentina tres mujeres compitieron por la presidencia: Cristina Fernández, Elisa Carrió y Vilma Ripoll. Un fenómeno local que sintonizaba con lo que ya se estaba viendo a nivel global; por caso, en Alemania con Ángela Merkel, Hillary Clinton en Estados Unidos o Michel Bachelet en Chile. Argentina se sumaba a un concierto de naciones donde la participación política de las mujeres se volvía un elemento central de las democracias. El indiscutible triunfo del Frente para la Victoria en 2007 fue leído como el acompañamiento mayoritario a la gestión del gobierno de Néstor Kirchner. Cristina Fernández de Kirchner fue reelecta como Presidenta con el porcentaje más alto de votos de la democracia reciente; 54,1%.

La campaña de 2011 se realizó por primera vez bajo el sistema de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO). Desde entonces, en los ámbitos académicos y en la práctica de la publicidad política empezaron los primeros análisis y usos de la denominada Política 2.0.; es decir, el uso de las plataformas digitales como instrumentos de campaña. Ellas ya se habían comenzado a utilizar, al menos tímidamente, en la anterior elección.

La campaña de 2015. La hegemonía de las redes sociales

Una nueva forma de pensar y hacer las campañas electorales surgió a comienzos del siglo XXI con la primera experiencia exitosa de marketing electoral online de carácter masivo: la campaña a la presidencia de Barack Obama en 2008. Fue financiada y sugerida por los llamados *Big Five* (*Google, Facebook, Apple, Amazon y Microsoft*). A partir de esta, las campañas adoptaron los cambios comunicacionales que se registraban en el ámbito social más general y que se convirtieron en el nuevo paradigma. Centralmente, se entendió que los modos de interacción con los votantes debían modificarse y la dinámica uni o bidireccional anterior debía dejar paso a una nueva; multidireccional y dinámica.

Desde aquí, irrumpieron en el vocabulario de las campañas electorales términos como *social networking sites*, *video sharing sites*, *feeds* y *Short Message Service* (SMS). El equipo de Obama tuvo éxito porque logró entender la especificidad de cada espacio, respetando el armado orgánico de listas de difusión y pautando a medida de las audiencias. Este nuevo paradigma digital quiebra el tradicional modelo de comunicación emisor-mensaje-receptor (Beas, 2010) dando lugar a un modelo más horizontal, en el cual los electores mantienen una conversación permanente con los políticos, pueden opinar, y éstos responderles de manera directa. Lo novedoso en este escenario comunicacional multinivel fue que, a diferencia del 2011, las redes sociales ganaron gravitación y pasaron a ser una herramienta esencial en la planificación, estrategia y desarrollo de la campaña electoral, relegando a la televisión, la radio y los diarios (Sarasqueta, 2015). En efecto, en Argentina fue en la campaña presidencial de 2015 que las redes sociales se consolidaron como la arena privilegiada para dar la batalla por el sentido y cosechar votos.

Para encarar la carrera a las elecciones presidenciales de ese año, Propuesta Republicana (PRO) decidió repetir la fórmula Mauricio Macri- Gabriela Michetti que ya se había constituido como dupla electoral

aceptada por buena parte de la población de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, aún le faltaba alcanzar una imagen más federal y lograr posicionarse en el Gran Buenos Aires y el resto del país. *Cambiamos*, en tanto coalición formada desde el PRO a partir del 2015, se configuró como una opción inscripta en la centro derecha del arco político, emplazada en el clásico eje no peronista de la política argentina. La campaña desarrollada les permitió alta efectividad en un corto plazo. Buscaron viralizar, más allá de la Ciudad de Buenos Aires, una imagen positiva de los pocos años de gestión y su juventud relativa en comparación con la mayoría de sus opositores. Con ello, lograron configurar una propuesta política que se abrió paso entre peronismo y radicalismo, baluartes históricos y activos de la democracia argentina.

El *Frente para la Victoria*, por su parte, buscó la permanencia en el poder luego de doce años de gobierno. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner, propuso como candidato a presidente a quien fuera su vice, Daniel Scioli. La estrategia elegida fue resaltar los logros de los mandatos anteriores y dar a conocer novedades hacia el futuro. En términos más sencillos, la comunicación estuvo enfocada en la retención de votantes y en intentar convencer a aquellos que se veían seducidos por el atractivo *frame* del “cambio” de sus opositores. La estrategia en este punto fue la de presentar a los adversarios como enemigos.

Desde las primarias en adelante, la carrera electoral por la presidencia puso en funcionamiento los engranajes de una gran maquinaria comunicativa en plataformas que logró capitalizar un notable volumen de votos.

La estrategia de *Cambiamos* estuvo organizada bajo tres ejes: concebir al candidato como un producto de comunicación en sí mismo; tener a *Facebook* como el centro nuclear de los activos digitales; e incrementar las ocasiones para expandir la identidad pública del Macri. La diferencia fue que en su comunicación Mauricio Macri casi no hizo referencia a temas políticos e institucionales. El fin era alejarlo de una imagen de político serio, formal y tradicional, apostando a la humanización de su imagen. Los temas predominantes fueron los vinculados a su vida íntima, su familia, intereses y a reflexiones personales.

Se trata de una paradoja, dado que en busca de la confianza perdida de los ciudadanos, los políticos se “despolitizan” tratando de mostrar que no hacen política. Así, Macri logró consolidarse como el actor fundamental de la campaña digital de un partido que dijo formar parte de “la nueva política” y transmitió su proyecto a través de la figura de un líder de rasgos novedosos (Natanson, 2018).

Cambiamos utilizó también una estrategia orientada a un discurso esperanzador (Brito, 2015) frente a la construcción del adversario como enemigo que planteaba el oficialismo. Esta idea se profundizó con *frames* como la de la “grieta” y aseverando que su principal opositor intentaba instalar una “*campana del miedo*”.

Por otro lado, como ya se dijo, la incorporación de las redes sociales a la política llevó al surgimiento de narrativas políticas *transmedia* que posibilitaron la expansión del mensaje político por varios soportes mediante la colaboración e interacción del ciudadano (D’Adamo et al., 2015).

Este proceso electoral fue además el escenario de un hito en la historia de la comunicación política en nuestro país; la realización del primer debate presidencial televisivo. Un paso importante no sólo para el sistema político sino, fundamentalmente, para la ciudadanía (Acosta, 2016). La sanción de la Ley 27.337 estableció, un año más tarde, la obligatoriedad del debate presidencial que se mantiene hasta el presente. Hay que recordar que esta práctica se había consolidado desde hacía años en varios países de América Latina y que, sin embargo, hasta ese entonces Argentina integraba una pequeña lista de democracias reacias a la contienda televisiva de los candidatos presidenciales.

El 22 de noviembre de 2015, el triunfo de la alianza *Cambiamos* significó un quiebre de ciclo tras doce años de gobiernos kirchneristas. La fórmula Macri-Michetti obtuvo el 51% de los votos contra el 48 % de la fórmula Scioli-Zannini. Fue la primera vez en nuestro país que debió llevarse a cabo una segunda vuelta. Sin embargo, la del 2015 será recordada como la campaña que inauguró los modos y las estrategias digitales en la política.

Reflexiones finales

Desde 1983 al 2023 hemos visto cómo las campañas electorales han sido capaces de adoptar rápidamente las nuevas tecnologías disponibles. Las que se adoptaron desde el 2008 en adelante, sin embargo, están produciendo profundos cambios tanto en las estructuras sociales como en el ecosistema informativo de la política. Y ello ha provocado un extenso debate que incluye la cuestión de, nada menos, la existencia de un verdadero cambio de era. El estudio de las campañas nos permite comprobar por otra vía que nos encontramos en una nueva etapa en la que los medios de comunicación tradicionales han entrado también en crisis y ha emergido un nuevo sistema mediático con base en internet, definido como un hipermedio de comunicación.⁵ Este nuevo sistema se basa en cuatro elementos; la digitalización, la convergencia, la conectividad y la interactividad de los usuarios (van Dijck, 2016).

La vidriera de exhibición de los candidatos se amplió, mientras que el peso relativo de la televisión disminuyó frente a los fenómenos desatados por las posibilidades del ecosistema digital. Hemos anotado cuándo y de qué manera las plataformas digitales comenzaron a emplearse como ejes centrales de las estrategias comunicacionales de los/las candidatos/as argentinos/as. Las campañas denominadas “computacionales” (Howard et al., 2018) continúan su avance aplicando prácticas de persuasión y personalización de mensajes basadas en las técnicas de extracción de datos de la actividad de usuarios, ya que allí reside el mayor perfeccionamiento de los perfiles psicosociales del electorado.

Los *Big Five* facilitan la construcción de modelos predictivos de comportamiento que calculan las posibilidades de que un tipo concreto de electorado apoye un programa, se movilice o vote a un partido.

5 Decimos que la Red de redes es un hipermedio de comunicación porque a través de enlaces produce un hipertexto, es decir, conjuga texto, imágenes, audio y video.

Ese horizonte ya es una realidad y su despliegue nos obligará a repensar los modos de hacer política.

No obstante, a pesar del auge de la comunicación *online*, las prácticas políticas tradicionales (propias de la democracia representativa basada en el sistema de partidos de masas) no desaparecen, sino que coexisten con las nuevas prácticas ciudadanas centradas en la participación *online*, estructurada a partir del modelo horizontal que propone la *autocomunicación de masas* (Castells, 2009).

La gran transformación cultural y política de nuestra época está anclada en la expansión ilimitada de las posibilidades para la creación y divulgación de mensajes y contenidos. En consecuencia, el espacio comunicacional se ha saturado de estructuras reticulares con múltiples vías para la circulación de mensajes, entre ellos *fake news*, actividad de *trolls*, *bots* y artillería propia del “*barro digital*” (Trejo Delabre, 2022).

Los escándalos desatados por los documentos sensibles expuestos por la organización *Wikileaks* de Julián Assange y las filtraciones de documentos clasificados de la CIA que hizo Edward Snowden, pusieron a políticos, periodistas y ciudadanos en alerta sobre los límites de lo permisible a los Estados, ya que develaron hasta qué punto pueden saber de nuestras vidas y afectar nuestras decisiones.

Las denuncias de ex empleados de la empresa *Cambridge Analytica* sobre el uso indiscriminado de datos de usuarios de *Facebook* para direccionar mensajes de campaña a medida del destinatario, alertaron al mundo entero sobre el efecto directo que estas prácticas ilegales pueden tener en un proceso democrático.

En suma, es evidente que la política está experimentando un proceso de profunda transformación como resultado del avance de la digitalización, automatización y la robotización. Un proceso a la vez incremental, deseable e inevitable. Pero que plantea profundos interrogantes en relación con los valores que definen el núcleo normativo de la democracia constituido por los principios de autogobierno. (Innerarity, 2020) La democracia argentina, al igual que las del resto del

mundo, se enfrenta a este escenario.⁶ Ante este panorama, la retórica mayoritaria circulante asociada a los avances de la inteligencia artificial, la datificación de la sociedad y la automatización de procesos puede resultar mesiánica y paranoica.⁷

La red de redes es vista hoy por muchos como un espacio de vigilancia y como un sistema capaz de enunciar verdades en la cual lo humano no se sitúa “entre las máquinas” sino que se somete a su cadencia y a su dictado (Sadin, 2020). Asistimos al reemplazo de la racionalidad por una racionalidad digital, a la muerte de la verdad y con ella a la de la democracia. “*La era de la verdad ha terminado, ha sido desplazada por la información. Ha sido un breve episodio de nuestra historia (...) La verdad se desintegra en polvo informativo arrastrado por el viento digital*”, concluye con indudable fuerza poética el popular filósofo Byung Chul Han (2022, p. 92).

Estos diagnósticos distópicos no asisten en nada a abonar procesos de reflexión que den con visiones más realistas y menos “tecnopreocupantes”. -Tenemos por delante el desafío de no dejarnos seducir por los discursos apolíticos y *siliconizados*. La democracia y sus campañas electorales necesitan de una enorme movilización cognitiva, de un esfuerzo por salirse de la mirada agregada en la cual el factor humano se vuelve cada vez menos relevante. Debemos enfrentar este dilema sabiendo que los procesos de tecnificación afectan nuestra subjetividad, pero no deben —en ningún caso- vencerla. Probablemente la rápida

6 Daniel Innerarity plantea con claridad el debate en los siguientes términos “*Si la política a lo largo del siglo XX giró en torno del debate acerca de cómo equilibrar Estado y mercado (cuanto poder debía conferírsele al Estado y cuanta libertad al mercado) la gran cuestión hoy es decidir si nuestras vidas deben estar controladas por poderosas máquinas digitales y en qué medida, como articular los beneficios de la robotización, automatización y digitalización con aquellos principios de autogobierno que constituyen el núcleo normativo de la organización de las sociedades*”

7 Datificación es el proceso social y económico que permite acumular, procesar y utilizar datos de usuarios para un fin determinado, generalmente, hacer más eficiente la dirección de un mensaje.

incorporación de las plataformas digitales a todos los ámbitos de nuestras vidas y a la política sea una oportunidad de ampliar y dotar a una democracia representativa, que lleva cuarenta años de azarosa vida, de una savia que la revitalice. En todo caso, es prematuro plantearse que *Alexa* o *Siri* nos digan, en función de nuestros perfiles en las plataformas, a quien debemos votar.

Bibliografía

- Acosta, M. (2016). La sociedad civil y el primer debate presidencial en Argentina. *MARCO (Márketing y Comunicación Política)*, 2, 111-130. Disponible en: <https://revistas.usc.gal/index.php/marco/article/view/3020>
- Beas, D. (2010). *La reinención de la política: Obama, Internet y la nueva esfera*. Península.
- Borrini, A. (2003). Cómo se vende un candidato. Un siglo de campañas electorales en Argentina. La Crujía.
- Brito, G. (2015). Informe electoral: Argentina 2015. *CELAG*.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Alianza.
- Cheresky, I. y Pousadela, I. (2003). La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003). El voto liberado. Elecciones, 13-33. En D'Adamo, O., García Beaudoux, V., & Kievaky, T. (2015). *Comunicación política y campañas electorales*. Gedisa.
- D'Adamo, O., García Beaudoux, V., y Kievsky, T. (2015). Comunicación política y redes sociales: análisis de las campañas para las elecciones legislativas de 2013 en la ciudad de Buenos Aires. *Revista mexicana de opinión pública*, (19), 107-125. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S244849112015000200004&script=sci_arttext
- De Piero, S. (2022). Hacia los 40 años democráticos. En *Revista Mestiza*. Disponible en: <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/hacia-los-40-anos-democraticos/>

- Han, B. C. (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.
- Howard, P., Ganesh, B., Liotsiou, D., Kelly, J., y François, C. (2018). The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States, 2012-2018. Project on Computational Propaganda. <https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/12/The-IRA-Social-MediaandPoliticalPolarization.pdf>
- Innerarity, D. (2020). El impacto de la inteligencia artificial en la democracia. *Revista de las Cortes Generales*. <https://doi.org/10.3342/reg/2020/109/1526>
- Landi, O. (1992). *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*. Planeta.
- Manin, B. (1992). Metamorfosis de la representación, en Dos Santos, M. (coord.). *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad, pp. 9-41.
- Muraro, H. (1996). *Poder y Comunicación*. Letra Buena
- Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficiencia de una nueva derecha*. Siglo XXI.
- Plasser, F. & Plasser, G. (2002). *La campaña global. Los nuevos gurúes del marketing político en acción*. Temas.
- Sadin, É. (2020). *La inteligencia artificial o el desafío del siglo: anatomía de un antihumanismo radical*. Caja negra.
- Sarasqueta, G. (2015). La campaña electoral 2015 Informe comunicacional. Laboratorio de políticas públicas. Disponible en: <https://lppargentina.org.ar/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Campan%C3%8C%C6%92a-Electoral.pdf>
- Sartori, G. (1998). *Homo videns: La sociedad teledirigida*. Taurus.
- Trejo Delabre, R. (2022) *Adiós a los medios: la era de la comunicación descentrada*. Productora de contenidos culturales Saghón Repoll.
- Van Dijck, J. (2016). *La cultura de Conectividad. Una historia crítica de las redes sociales*. Siglo XXI.

- Verón, E. (1997). Esquema para el análisis de la mediatización. *Diálogos de la Comunicación*, (48), 9-16. Disponible en: <https://shs.hal.science/halshs-01488522/>
- Wolton, D. (1989). La communication politique: construction d'un modèle. *Hermès*, (1), 27-42
- (1998). *La comunicación política; construcción de un modelo*. En: *El nuevo espacio público*. Gedisa.

Ni el tiro del final

La campaña electoral de Eduardo Duhalde de 1999

Charo López Marsano

El 24 de octubre de 1999 los argentinos elegían por cuarta vez consecutiva a su presidente. Ese día, algunos matutinos incluían las últimas encuestas que daban ventaja al candidato Fernando De la Rúa de la coalición *Alianza*. Todos los diarios porteños se ocupaban especialmente del duelo entablado entre los dos principales aspirantes a suceder a Eduardo Duhalde en la gobernación bonaerense. Las encuestas a boca de urna anticipaban el triunfo de la fórmula de la *Alianza* UCR-FrePaSo aun antes de cerrado el comicio.⁸ Efectivamente, antes de la medianoche el candidato peronista admitió la derrota pero sin reconocer, esta vez como antaño, la paternidad de la misma.⁹

8 Las encuestas en boca de urna pronosticaron correctamente el resultado de la elección nacional pero no tuvieron la misma eficiencia en el pronóstico electoral bonaerense. Con diferencias de entre 6 y 15 puntos dieron por ganadora en ese distrito a la en realidad perdedora fórmula de la *Alianza*. Fuentes: *Clarín*, 25 y 26 de octubre de 1999, Sección Política, páginas 52 y 18 respectivamente.

9 Ante la derrota de su esposa, Hilda “Chiche” González de Duhalde en las elecciones legislativas de 1997 el entonces gobernador bonaerense asumió la paternidad

El objetivo de este trabajo es analizar el errático y fracasado periplo de Eduardo Duhalde hacia la presidencia en el año 1999. Entre los aspectos teóricos que he tenido en cuenta para su elaboración destaco la discusión sobre la importancia y características de la comunicación política en la actualidad, poniendo especial énfasis en las campañas electorales y sus reglas básicas. Por otra parte, pongo la atención en aquellos aspectos que atienden al rol de los partidos políticos como mecanismo para hacer campaña. Finalmente, a las relaciones existentes entre los diversos protagonistas de los procesos de comunicación política en la Argentina de hoy.

El concepto actual de la comunicación política es mucho más complejo y abarcativo que en el pasado. Hasta la irrupción del marketing en la política en los EEUU a partir de la segunda mitad del siglo XX, los conceptos de comunicación y publicidad política solían equipararse. Esta última, también denominada propaganda⁵, no era otra cosa que la aplicación, por parte de instituciones gubernamentales, de las técnicas de la publicidad convencional a la política. Evidentemente su principal límite radicaba en su carácter tanto parcial como unidireccional. La comunicación política en la actualidad tiene en cuenta al destinatario de los mensajes publicitarios al abarcar un proceso completo de marketing que va desde un estudio previo del mercado político hasta la experimentación y fijación de objetivos. Si bien en los EEUU ello se generalizó a partir de la década de 1950, en nuestro país ha sido adoptado mucho más recientemente. Las causas de esta demora se deben a modificaciones en la cultura política de los argentinos como resultado de profundos cambios en la estructura social. Asimismo, la revolución en las comunicaciones a la que venimos asistiendo desde el inicio del proceso de transición democrática adquirió en este contexto un rol

de la derrota en la conferencia de prensa convocada a ese fin. A diferencia de entonces, tras la derrota del 24 de octubre, Duhalde declaró no sentirse el responsable de la situación. Fuente: *Clarín*, 25 de octubre de 1999, Sección Política, página 14.

destacado. Ambos ejes serán retomados oportunamente a lo largo del trabajo con el fin de asociarlos como las causas principales del nuevo rol de las campañas electorales en la Argentina reciente.

Las campañas adquieren un rol central en la comunicación política moderna, en tanto medio fundamental utilizado por los políticos para lograr su acceso al poder. Son varias las claves que deben existir en toda campaña, entre las que cabe enumerar: un profundo deseo de poder por parte del candidato, un objetivo político claro, una voluntad política puesta en acción, capacidad de conducción, mística ganadora, una estrategia definida, organización y equipo, flexibilidad para el cambio de decisiones y, finalmente, información adecuada (Haime, 1997).

En segundo lugar considero fundamental tener en cuenta otro interrogante ¿Cuál es el rol que cumplían los partidos políticos en la Argentina de fin de siglo como mecanismos para hacer campaña? (Waisbord, 1995). Los mismos poseían sin dudas un rol central en las actividades electorales. Su fuerza radica en el control ejercido por los aparatos partidarios en el proceso de selección de candidatos. Es importante aclarar que esta capacidad de control partidario en dichos procesos de selección seguía vigente a pesar de la incorporación de la modalidad de internas abiertas al escenario político argentino. Un ejemplo palmario lo constituyen las efectuadas por la *Alianza* que tuvieron por fin la elección de los candidatos del binomio presidencial de la coalición que le dieron el triunfo indiscutido al candidato radical. Lejos de pretender otorgarle a la UCR todo el peso del triunfo de Fernando De la Rúa sobre Graciela Fernández Meijide, resulta claro que la relación de fuerzas con el Fre-PaSo, el otro partido de la coalición, era totalmente desigual. Lo mismo hubiese sucedido de haberse llevado a cabo la interna del justicialismo entre Duhalde y Adolfo Rodríguez Saá. Una vez que el primero logró coartar las ambiciones reeleccionistas del entonces presidente Menem, era un secreto a voces que capitalizaría en su favor el peso que le otorgaba el control partidario del mayor distrito electoral del país.

El último aspecto teórico a tener en cuenta refiere a los diferentes niveles de relación existentes entre los diversos actores que conforman el espa-

cio político público (Muraro, 1997). En ese espacio conviven periodistas, políticos y ciudadanos. Cada uno de ellos ocupa posiciones diferenciadas que dependen del grado de importancia que ostentan como protagonistas de la construcción del poder. Estos roles protagónicos se encuentran a su vez determinados por las circunstancias históricas en que se desarrolle ese proceso constructivo. El foco de la escena se presenta centralmente ocupado por políticos y periodistas. Los ciudadanos aparecen como rodeando a estos dos protagonistas principales. Es importante tener en cuenta que existen estratificaciones al interior de cada grupo. Entre los políticos se distingue una élite y una clase política más global. Entre los periodistas sobresalen los «periodistas estrella» cuya importancia radica en la influencia que poseen en la conformación de corrientes de opinión, lo que los separa de otros colegas cuya tarea se reduce a la redacción de notas a partir de recopilación de información. Finalmente, la ciudadanía también se halla fragmentada. Una primera división se establece con relación al grado de información que poseen los integrantes de los diversos segmentos que componen dicho universo. También nos remite a aquellos aspectos relacionados con el influjo de los medios de comunicación sobre la opinión pública en función del grado de exposición de los distintos segmentos de audiencia al sistema de medios.

Mi planteo es que en el fracaso de Duhalde candidato se conjugaron tres aspectos. El primero, su imposibilidad de construir un liderazgo real al interior de su propia fuerza política; el segundo, íntimamente relacionado con el anterior y en cierta medida derivado de él, a su ecléctica política comunicacional; el tercero apunta al coctel explosivo resultante de la relación de Duhalde con los medios de comunicación y con la ciudadanía, ante quienes apareció como el representante del oficialismo desgastado. Por otro lado, el candidato peronista tejió con sus adversarios políticos diversos tipos de relación a lo largo de la campaña. Entre carreras desesperadas por la fijación de la agenda e intentos denodados por sumar puntos, que las encuestas se empeñaban continuamente en escamotearle, el candidato ensayaba estrategias diferenciadas con sus principales oponentes. Lo que sigue es un análisis de los últimos cien días de la campaña de Duhalde.

El peronismo, la política y la comunicación durante la transición democrática

El revés de 1999 trajo a la memoria del peronismo el amargo antecedente de los comicios de 1983. Ambos candidatos —Ítalo Luder entonces y Eduardo Duhalde ahora— habían sido los protagonistas de las únicas dos derrotas que hasta aquel momento había sufrido el peronismo en sus cincuenta y cuatro años de historia. Sin embargo, es posible observar fuertes contrastes entre ambas situaciones, tanto en lo que hace al campo de la política como al de la comunicación. Desde el punto de vista político, las derrotas de Luder y Duhalde marcaron el inicio y el fin del proceso de transición democrática. En el plano estrictamente comunicacional, mientras en 1983 aún no habían hecho ingreso al justicialismo las nuevas tecnologías comunicativas, en 1999 estas cumplieron un rol central en la campaña. Lo sucedido entre ambas coyunturas refleja la magnitud alcanzada por los cambios profundos en la cultura política de los argentinos durante el proceso de transición democrática. Dichos cambios le han otorgado en la actualidad un rol central a las complejas relaciones existentes entre poder y comunicación.

Desde esta perspectiva, la ecléctica política comunicacional del duhaldismo estuvo relacionada con el rol cumplido por el entonces presidente Carlos Menem durante la misma, quien limitó continuamente el margen de maniobra del candidato, actitud ésta que influyó en la derrota del peronismo. No solo eso, con su actitud, el presidente saliente entorpeció el desarrollo de una campaña planteada de manera coherente, lo que no es poco en tiempos en que la comunicación es fundamental a la hora de llegar al poder.

Entonces, proponer un contrapunto entre las campañas de 1983 y de 1999 tiene por fin evaluar la importancia creciente de los medios de comunicación de masas en la dinámica política. Para comenzar, ¿qué hay de igual y qué de distinto en estas dos derrotas?

El peronismo entre dos mayorías perdidas

En 1983 el país venía de atravesar la más funesta de las dictaduras militares de su historia. Su final no era otra cosa que el resultado del colapso del régimen autoritario tras la derrota de Malvinas en junio de 1982. La ocupación de las islas había buscado enarbolar una causa nacional con el objeto de lograr apoyos para un gobierno a todas luces ilegítimo. Basta recordar que tres días antes, el 30 de marzo de 1982, la Confederación General del Trabajo (CGT) había convocado exitosamente a una movilización nacional contra la dictadura. Dos escenarios diferentes se montaron en la Plaza de Mayo en un espacio de cuatro días: el uno, 30 de marzo, dura represión; el otro, la «fiesta» del 2 de abril. Sin embargo, esta última naufragó rápidamente. Dos meses más tarde la rendición de las tropas argentinas fue el desenlace lógico de una guerra imposible. Sin embargo ese no era el fin esperado por la opinión pública argentina, engañada durante dos meses por un exitismo implantado por los medios de comunicación en el marco de la censura aplicada por el régimen militar.

Abruptamente, el velo que por años había disimulado la ilegitimidad del gobierno militar acababa de caer. A los reclamos por el desastre militar se sumaron, entre otros, los que giraban en torno de la falta de libertad de prensa y el acceso a la información. En este contexto se produjo el resurgimiento de las actividades de los partidos, los cuales en un principio se dedicaron a reconstruir sus estructuras en lugar de volcarse de lleno a la campaña electoral. Era lógico. El país venía de atravesar un período signado por la ausencia total de prácticas democráticas.

La derrota peronista de 1983 tuvo numerosas lecturas. Algunas referían a los cambios sufridos por la estructura social argentina a partir de la estrategia de la dictadura (Villarreal, 1985). Otras, centradas en la relación entre los partidos políticos y sus estrategias comunicacionales, hicieron hincapié en el desorden reinante en el Partido Justicialista en aquel momento, aunado a una falta de visión de sus dirigentes acerca de la im-

portancia que comenzaban a adquirir las campañas políticas modernas.

Por otro lado, en 1999, el fin de la “era Menem” clausuraba el período de la transición democrática e iniciaba, más allá del veredicto de las urnas, el período de la post-transición.¹⁰ El sistema democrático aparecía consolidado ante la opinión pública. Cuestiones elementales como la libertad de prensa eran cosa corriente. Los partidos políticos representaban maquinarias electorales fundamentales para acceder al poder.

Vista en perspectiva, la campaña alfonsinista resultó mucho menos moderna que las que vinieron después. Sin embargo resultó pionera. Alfonsín lanzó su campaña nacional junto con la de las internas, siempre con la habilidad de hablar a dos públicos al mismo tiempo. Supo fijar la agenda, instituyendo en el sentimiento de la ciudadanía la contraposición entre el autoritarismo y la democracia y recorrió el país en forma incansable durante todo el año atendiendo a los requerimientos de la gente. Frente a esto, la performance de Luder era una especie de carrera sin sentido aunque los peronistas no lo percibieron así en aquel momento. Después de varios roces y enfrentamientos internos, Luder fue elegido candidato y, triunfalista, afirmó: «Ser el candidato del peronismo es tener la certeza de ser el nuevo presidente de los argentinos» (Cordeu y otras, 1985). Los cambios en la estructura social de la Argentina habían significado profundos reacomodamientos en la cultura política. Alfonsín los percibió, Luder y su gente, no.

Cuando Duhalde inició su carrera hacia la presidencia era consciente del nuevo rol de las tecnologías comunicacionales en la política con-

10 En la sección Panorama político del *Clarín* del 18 de julio de 1999, Eduardo Van Der Kooy vislumbraba dos escenarios posibles tras las elecciones del 24 de octubre. Sin embargo, y a pesar del resultado, el analista político hacía hincapié en el hecho de que la clausura del ciclo menemista significaba el fin de la transición democrática y la apertura de una época distinta. Los escenarios políticos posibles en ese momento eran dos. Si ganara Duhalde y liquidara de forma natural el prolongado liderazgo de Carlos Menem el peronismo no volvería a ser el mismo. Si la *Alianza* UCR - FrePaSo resultara triunfadora, el país asomaría a una nueva cultura política representada por la realidad de un gobierno de coalición.

temporánea y conocía a su vez la importancia de los partidos políticos como mecanismo de acceso al poder, pero no pudo medir de entrada su crítica situación al interior del justicialismo. Conocedor de que la ciudadanía reclamaba a gritos un cambio, intentó en todo momento aparecer frente a la opinión pública como la personificación de ese cambio. De todas maneras, le sería demasiado difícil intentar presentarse como opositor a un gobierno del cual formaba parte. No podía ensayar la estrategia de dirigirse a los votantes como continuador del menemismo, asumiendo su rol de candidato oficialista, porque estaba claro que los argentinos, que antes habían apoyado al gobierno, ahora se empeñaban en rechazarlo. Ese era, en definitiva, el «drama de Duhalde».

Candidato oficialista no oficializado, con escasos apoyos al interior de su propio partido, Duhalde intentó emular al Alfonsín de 1983 lanzándose conjuntamente a la campaña interna y a la nacional. Pero esta vez, la fórmula no tuvo el efecto deseado. Duhalde no pudo completar su periplo del héroe encolumnando al PJ detrás de su candidatura para recorrer juntos el camino al poder. Los «propios» se encargaron de ponerle piedras en el camino.

Frente a la debilidad política y el eclecticismo comunicacional que reinó durante toda la campaña duhaldista, se alzó la fortaleza y la coherencia coyuntural del candidato de la oposición.

Uno de los rasgos más salientes del cambio electoral de la transición democrática fue el fin del voto cautivo y su reemplazo por un voto pragmático y cambiante. Mientras De la Rúa, candidato de la *Alianza UCR/FrePaSo*, se instalaba cómodamente en la oposición, Duhalde intentaba no morir ahogado en la maraña del poder. Probablemente todas estas causas encadenadas hayan permitido que el 24 de octubre de 1999 el peronismo volviera a perder la mayoría. Por segunda vez.

Entre dos culturas políticas

Los cambios culturales suelen tener un ritmo más lento que los cambios materiales. Muchas veces los significados culturales resisten las

profundas reestructuraciones sociales. Entonces, ¿cuándo cambió la cultura política de los argentinos? La respuesta exige formular otra pregunta: ¿Fue el triunfo electoral de Raúl Alfonsín en 1983 la evidencia de un cambio en la cultura política? ¿Puede leerse en esa misma clave la derrota de Luder? ¿Qué puntos de contacto podemos establecer entre aquel proceso y el de 1999? ¿Qué pasó con la cultura política peronista entre esas dos derrotas?

Mientras que el año 1983 marcó el fin de la hegemonía electoral del peronismo y de su capacidad para comunicarse con el electorado casi sin necesidad de mediaciones, la elección de 1989 fue la demostración de que el triunfo de la UCR en el comienzo de la transición democrática no significaba la creación de una nueva identidad política. En aquel contexto, la ciudadanía argentina no permaneció inmune a la recesión económica y sus consecuencias al momento de elegir (Muraro, 1991). Ambas situaciones se reprodujeron en cierto modo en 1999. Aquel año la elección llevó al poder a un gobierno de coalición por primera vez en la historia y esto cambió ostensiblemente el mapa político argentino. Ante el desgaste del gobierno menemista, la ciudadanía eligió nuevamente el cambio.

El voto mayoritario por el candidato de la *Alianza* tuvo varios significados: fue un voto por el cambio cargado de reclamos sociales y también antimemista y anticorrupción. Estos reclamos cruzaron verticalmente diversos sectores sociales. La composición del electorado de la *Alianza* fue tan amplia y heterogénea como la coalición misma, un caso típico de agrupación política de tipo “toma todo”. Por otra parte, si evaluamos el resultado mirando el mapa político en su conjunto, podemos observar que el mismo muestra una mayor intención de voto por De la Rúa aun en las provincias retenidas o ganadas por el justicialismo: Santa Fe, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Formosa, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Tucumán e incluso, aunque por breve margen, la provincia de Buenos Aires. Aunque Duhalde hizo todo lo posible por ser la imagen del cambio, su problema fue que el grueso de la opinión pública no le creyó.

La irrupción del marketing y la publicidad en la política

En América Latina la irrupción del marketing en la política es un fenómeno relativamente reciente. En dicho proceso confluyeron dos causas. En primer término, la progresiva liquidación de las dictaduras en la región; en segundo lugar, el amplio desarrollo de tecnologías comunicativas aplicadas a la política. En síntesis: democracia estable y cambio tecnológico. En nuestro país, desde el inicio de la transición democrática, cada campaña electoral representó un ejemplo de incorporación de nuevas técnicas y géneros comunicacionales.

La revolución en las prácticas de la comunicación política coincidió con un novedoso escenario político cultural centrado en un sistema de medios de comunicación liderado por la televisión. En cuanto al marketing político, su objetivo fue el diseño de campañas electorales centradas en los medios más que en las relaciones interpersonales. Esto da cuenta de la emergencia de una nueva cultura política que otorga sentido a la centralidad de las técnicas de comunicación en las campañas modernas. Para la aplicación del marketing a la política no solo es necesaria la existencia de un sistema democrático consolidado, sino también otras dos condiciones. Por un lado, el fin de las lealtades político partidarias que determinaban el voto y, por el otro, el hecho de que los partidos políticos argentinos fueran a la vez fuertes y débiles. Fuertes en el proceso de selección de candidatos, lo que les otorga un rol fundamental como mecanismo para hacer campaña. Débiles porque no pueden resolver por sí mismos las tareas comunicacionales en la búsqueda de votos. Fueron estos cambios los que marcaron la inclusión del campo político en el campo comunicacional.

Mirada en su conjunto, la situación de la comunicación política en la Argentina actual es un ejemplo claro en el que se combinan los tres elementos: democracia consolidada, fin del voto cautivo y fuerte presencia de lo comunicacional en lo político.

En la actualidad, la comunicación política no constituye más un mero acto de propaganda de tipo unidireccional. Todo lo contrario. Cuando hablamos de comunicación política moderna, reconocemos la existencia de un intercambio de información entre los distintos protagonistas de ese hecho comunicacional. En este sentido el marketing político constituye la herramienta fundamental para evaluar los estados de humor de la ciudadanía.

El largo periplo de Duhalde

Cuando en 1991 Duhalde abandonó la vicepresidencia de la República para ocupar el cargo de gobernador de la provincia de Buenos Aires, relanzó su carrera con la mira puesta en la renovación presidencial de 1995. Menem y su ministro Domingo Cavallo le habían reforzado el presupuesto con el “Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense”, herramienta fundamental para el desarrollo de una estrategia política con eje en la acción social. Por entonces, Menem no podía aspirar a la reelección ya que su ambición requería de una reforma constitucional. Tras la firma del Pacto de Olivos, la Constitución sancionada en 1994 habilitó a Menem la posibilidad de un segundo mandato presidencial. Duhalde sintió entonces que debía resignar sus aspiraciones y hacer lo mismo con la gobernación de Buenos Aires. Pero esto significaba a su vez una reforma de la constitución provincial, lo que no resultó sencillo dado que en las elecciones para la Convención Constituyente no obtuvo una mayoría propia. Lo que siguió fue el sonado pacto con el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) del coronel carapintada Aldo Rico. Con estos votos añadidos, la Convención Constituyente de la provincia aprobó la reelección, ratificada luego mediante un plebiscito. Duhalde volvió a sentirse dueño de la situación y, embriagado por la fuerza del apoyo popular, se permitió desafiar a Menem desde el balcón de la casa de gobierno (López Echagüe, 1996). Sin embargo, los renovados sueños presidenciales del gobernador en 1995 chocaron con el desgaste sufrido por el menemismo en el poder durante los dos años siguientes. El

imbatible «candidato natural» del justicialismo empezó a dejar de serlo al convertirse en «el padre de la derrota» de las legislativas de 1997 cuando Graciela Fernández Meijide venció a su esposa Hilda «Chiche» González. A partir de allí, la lucha por el liderazgo entre el presidente y el gobernador se convirtió en una especie de campo minado.

Para entender el fracaso en el liderazgo de Duhalde hay que recordar sus peripecias hasta que logró la oficialización de la candidatura en 1999. Los primeros días de su campaña transcurrieron entre los intentos re-reeleccionistas de Menem y la demanda del gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá de que la fórmula se debía resolver en internas. Por entonces, Menem dominaba el centro de la escena y amenazaba con su pretensión de continuar en el poder o agitaba la agenda enarbolando otros candidatos. Para contrarrestarlo Duhalde hizo una jugada audaz, el acuerdo con Ramón “Palito” Ortega.

Recién logró obligar al presidente a abandonar sus ambiciones presionándolo con un plebiscito en la provincia de Buenos Aires, aunque las intenciones de perpetuidad menemista nunca abandonaron totalmente el escenario. Esta tensión pudo haber sido la causa para el retraso del lanzamiento oficial de la fórmula, la que daría inicio a la campaña nacional del PJ, que finalmente fue proclamada a fines de agosto. Recién entonces, Duhalde asumió el control de la campaña. A pesar de ello, Menem continuó poniendo en duda al candidato e hizo correr el rumor de que Duhalde debía declinar su candidatura a favor de Carlos Alberto «Lole» Reutemann por su mala performance en las encuestas. El intento de reconstituir el liderazgo perdido sumó, aparte de su conflictiva relación con Menem, una serie de problemas con los gobernadores de Córdoba y Santa Fe, quienes le escamotearon su apoyo hasta bien avanzada la campaña electoral. Reutemann lo hizo recién a fines de agosto. De la Sota se incorporó a la campaña recién en octubre, cuando faltaban apenas diez días para las elecciones.

Un capítulo aparte merece la relación de Duhalde con Carlos Ruckauf, candidato a la gobernación en la provincia de Buenos Aires. Ambos comenzaron juntos la campaña, pero no pasó demasiado tiempo

para que el candidato a gobernador torciera el rumbo. En agosto, las declaraciones de Ruckauf acerca de «Meterle bala a los delincuentes» intentaron separarlo de los presagios que las encuestas de opinión pública disparaban sobre la figura de Duhalde. Su estrategia hacía centro en una de las mayores demandas de los bonaerenses: “la seguridad” y buscaban atraer a los votantes de otro de los postulantes, el represor y ex comisario de la policía Luis Patti. En este contexto, ocurrió la renuncia del ministro de seguridad bonaerense León Arslanián que trajo muchos cuestionamientos. La situación se agravó en septiembre con la llamada “masacre de Ramallo”. Pese a todo, al final de la campaña, Duhalde y Ruckauf volvieron a mostrarse juntos. No era para menos, ambas elecciones, casi siempre, se definen en Buenos Aires.

De la falta de liderazgo al fracaso de la estrategia comunicacional

La centralidad que los partidos políticos aún conservan se debe, como ya se dijo, no solo al proceso de selección de candidatos sino que estos integran y movilizan el electorado para las elecciones. Pensada en estos términos la debilidad de Duhalde era decididamente estructural, puesto que no podía encolumnar el partido detrás de su candidatura. Ello fue evidente en la campaña. A la inversa, Fernando De la Rúa tuvo desde un principio todo lo que a Duhalde le faltó. Su candidatura había surgido de una elección interna abierta de carácter plebiscitario (Seman, 1999). La UCR - FrePaSo trabajó unida y en la práctica fueron respetados todos los acuerdos internos. La campaña se desarrolló en apariencia sin sobresaltos observando una política comunicacional efectiva.¹¹

11 Con campaña sin sobresaltos me refiero a la percepción de la opinión pública. Sin embargo, en la intimidad hubo desinteligencias entre el responsable del joven equipo de comunicación Antonio De la Rúa y Nicolás Gallo.

Dadas las circunstancias, para Duhalde, una suerte de candidato manco, esto parecía prácticamente imposible. Por un lado, estaba dispuesto al buen uso de las tecnologías comunicativas, por el otro le faltaba un partido unido trabajando para el triunfo. Su estrategia electoral estuvo todo el tiempo atada a la imposibilidad de construir su liderazgo. Esto significó la reformulación continua de su estrategia de comunicación. Para peor, cada reformulación era fundacional dado que se hacía sobre la base de renegar de la anterior, lograba un apoyo pero perdía otro. Un ejemplo palmario de esto es lo que sucedió con uno de los duhaldistas de la primera hora, el gobernador santacruceño Néstor Kirchner, como veremos.

La campaña: Duhalde – Ortega, el mejor cambio

Con la llegada de las nuevas tecnologías comunicativas a la política argentina moderna se produjeron cambios sensibles. Mientras a comienzos de los años ochenta eran comunes las escenas monumentales que combinaban actos multitudinarios y fuerte énfasis en el proselitismo, hacia el fin de esa década las campañas ya constituían un ejemplo más típico del estilo habitual en las democracias desarrolladas. El nuevo escenario mostraba menores niveles de participación ciudadana en actividades proselitistas y mayor desconfianza en los políticos y en los partidos. Desde la década de 1990 comenzó una nueva tendencia ciudadana que permitió hablar del fin del voto cautivo, lo que equivalió a catalogar a los electores como pragmáticos e infieles. La votación de 1999 mostró los cambios habidos en los últimos años, pues mientras las dos campañas de la elección y la reelección de Menem (1989/1995) estuvieron regidas por las reglas de la videopolítica, en esta abandonó el centro de la escena. En cierto sentido, la tendencia a construir la imagen de los políticos según las reglas de la televisión quedó sepultada tras el rechazo por parte de la ciudadanía de un estilo político farandulesco que había caracterizado la estética de la «era menemista». Entre otras novedades fue notable la presencia de consultores internacionales en el

armado y diseño de campaña, la utilización de costosísimas herramientas de marketing directo, el rol principal otorgado a las encuestas y la centralidad de la televisión.

La última campaña electoral del siglo XX tuvo un eje sobresaliente en el mensaje de todos los contendientes: apuntó continuamente a la idea de cambio. En este marco, la oposición intentó asociar la imagen del candidato peronista como la continuidad de Menem, el no cambio. Por otro lado, Duhalde hizo todo lo posible por aparecer como la alternativa a un gobierno de su propio signo. Fue en estas circunstancias que su mensaje se peronizó. En su agenda el cambio fue la propuesta central, un cambio con eje en el reclamo social. En este escenario, en los primeros meses del año, al inicio de la campaña para la interna, su discurso antimenemista lo posicionaba bien en las encuestas.¹²

Los significados del cambio

El análisis del periplo de Duhalde muestra la existencia de dos etapas con un punto de inflexión en agosto. La primera fue la de la ofensiva de Menem contra Duhalde e incluyó temas como la re-reelección, el impulso de la candidatura de Antonio Cafiero en la provincia de Buenos Aires o el designio de herederos. Por otra parte, Duhalde no sólo mantenía relaciones tensas con Menem sino que tuvo conflictos con el gobernador de La Pampa, Rubén Marín y el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá. De todos modos, la relación más tensa, y a su vez la más trágica en términos de cálculo electoral, fue la que Duhalde mantuvo con el gobernador José Manuel De la Sota y con Carlos Reutemann. De la Sota había sido electo gobernador de la provincia de Córdoba en diciembre de 1998. Su triunfo marcó el fin de la hegemonía radical en el distrito. Reutemann era el candidato del PJ a la goberna-

12 Una encuesta del mes de marzo de la consultora Analogías le daba el 44,6% de intención de voto a De la Rúa y el 37,3% a Duhalde.

ción de Santa Fe. No sólo eso, «Lole» era el gran favorito en la elección provincial. La oposición del santafesino era fruto de aquella disputa del mes de enero cuando Duhalde lo calificara de «forro de ensayo del menemismo». En las importantes provincias de Santa Fe y Córdoba, paradójicamente donde sus rivales en el partido eran holgadamente mayoría, el favorito era su adversario.

En la segunda parte del año, a partir de agosto, se fueron reacomodando las relaciones de poder entre menemistas y duhaldistas. Si bien Duhalde no estaba del todo dispuesto a pactar con Menem acordó con algunos gremios menemistas. En cuanto a la agenda, se propuso centrar el debate en la cuestión de la deuda externa. Lo hizo de manera que coincidiera con el pedido papal a los poderosos de reconsideraciones en el tema como parte del gran jubileo del año 2000. El paso siguiente fue su viaje al Vaticano para lo cual hubo de recurrir a Menem. Dado que raramente el Papa recibe a un candidato en campaña, el encuentro fue el resultado de una negociación del archimenemista embajador en el Vaticano, Esteban Caselli.

A partir del 2 de agosto, día de la proclamación de la fórmula oficial, empezó una débil tregua. Si el desastre alcanzaba a Duhalde, como vaticinaban las encuestas, era necesario que la diferencia no fuera muy grande para que el impacto no salpicara a Menem. Una semana más tarde, el consultor brasileño Duda Mendonça fue encargado de rediseñar la campaña. De todas maneras, unos días antes de la llegada del brasileño, Duhalde volvería a intentar una nueva concertación con otro ex ministro menemista: Gustavo Beliz. El titular de Nueva Dirigencia, y ex aliado de Cavallo, rechazó la propuesta, negociar con el menemismo parecía la única salida.

Antes de Duda Mendonça

Hasta la aparición del primer spot televisivo el 24 de julio de 1999 los puntos más salientes de la campaña de Duhalde habían girado en torno a dos puntos, el recorrido del “tren de la esperanza” y

la presencia constante del candidato en las primeras planas de los diarios. El «Tren de la Esperanza» fue un ejemplo claro de la nueva forma adquirida por las viejas prácticas proselitistas en medio de la emergencia de las nuevas tecnologías comunicativas. En cierto modo era una recreación de las viejas formas de contacto directo, de movilización y de concentración popular. Esto se debió, en primer lugar, a la necesidad de subordinar la práctica a las necesidades comunicacionales y de transmisión de mensaje centrada en los medios. Ahora son los candidatos quienes se movilizan, buscan a la gente y promueven el contacto, enfocados por los medios de comunicación que difunden las imágenes. Y, en segundo lugar, la desmovilización ciudadana obliga a los candidatos a salir a la búsqueda para propiciar el hecho político.

En un primer momento, el enfrentamiento con Menem le permitió a Duhalde copar el centro de la escena acaparando la atención de los medios de comunicación. Era el adalid anti reelección. Por un tiempo, Fernando De la Rúa fue desplazado de la escena política. De allí el frustrado intento del gobierno porteño de convocar a un plebiscito no vinculante el 28 de marzo para consultar a la gente si estaba o no de acuerdo con que Menem violase la Constitución. Desde el comienzo la propuesta era insostenible y fue suspendida por orden judicial. Duhalde logró fijar la agenda de los medios solo hasta mayo, cuando finalmente acabó el sueño de perpetuación menemista.

La batalla televisiva: primer round

De la Rúa comenzó primero con tres spots distintos que reforzaban su imagen de candidato. Primero fueron “los cien pasos que le faltaban para ser el presidente de una Argentina distinta”. Luego el mentado “corto del aburrido”. Finalmente, en el momento en que Duhalde lanzaba su campaña televisiva, el equipo de la *Alianza* decidió atacar contra el perfil débil de De la Rúa, lo que quedó plasmado en “el spot que

lo colocaba al frente de un escuadrón de policías armados con fusiles al estilo SWAT”.

Contrariando al candidato opositor, que aparecía como el único protagonista de la escena, en un spot de la agencia De Luca, Duhalde compartió imagen con Palito Ortega. Mientras esta viraba del blanco y negro al color, su voz en off, en tono confidente, daba el mensaje prometiendo trabajo, recuperación industrial y modernización del aparato productivo. Se dirigía «a vos que querés un país mejor» y prometía acabar con la corrupción «Le toque a quien le toque». Cerraba con el eslogan «Duhalde - Ortega: la fuerza que hace falta». Sin embargo, este elaborado mensaje peronista de fin de siglo fue el único de la etapa antimenemista de la campaña y compartió el aire no sólo con el tercer spot de la *Alianza* sino con Menem, quien también ensalzaba su figura mediante una campaña personalizada: «Él no hizo todo. Pero que hizo mucho, nadie lo puede negar», afirmaban varios spots con la dirección del publicista político Duda Mendonça.

A mediados de julio, fueron notables los indicios de una tregua entre Menem y Duhalde. Si este necesitaba que el primero le aportara el apoyo partidario, Menem, por su parte, no quería quedar desplazado de la campaña. ¿Qué lugar debía ocupar el presidente en un futuro gobierno peronista? Con esta incógnita sin resolver, fue suspendido un acto en el estadio de Boca. Finalmente, el 7 de agosto, Duhalde pensó que había obtenido el control del partido y de la campaña. Pero sus problemas no desaparecieron. El mismo día en que fue proclamada la fórmula, Carlos Ruckauf, el candidato a gobernador bonaerense, pidió «meter bala a los delincuentes». El candidato a gobernador interpretó que su disputa por el electorado debía ser por derecha y las encuestas acerca del tema seguridad se colaron en su agenda. La propuesta de mano dura pescaba entre los posibles votantes del comisario Patti, pero al mismo tiempo ponía en duda la política de seguridad de Duhalde. Con la contradicción instalada, Graciela Fernández Mejjide arremetió contra el fracaso de la política de seguridad bonaerense. Al día siguiente, Carlos León Arslanián, ministro de Duhalde en el área, presentó su renuncia al car-

go. Con su dimisión, la política más progresista del gobierno duhaldista quedó enterrada para siempre. Sin más «la maldita, mejor policía del mundo» volvió a ocupar un rol central en la seguridad bonaerense.

Buscando apoyos

Cuando faltaban 72 días para las elecciones, el publicista José Eduardo «Duda» Mendonça tomó las riendas de la campaña de Duhalde.¹³ En aquel momento De la Rúa lo aventajaba por 13 puntos. De inmediato, el brasileño inició el rediseño del mensaje. Si, hasta ese momento la idea del cambio significaba tomar distancia de los gobiernos de Menem, el nuevo eslogan de campaña postuló la idea del «mejor cambio», una suerte de reconocimiento implícito de lo que se había logrado con la gestión Menem. Para Mendonça era posible mostrar la estabilización económica del menemismo como una mejora palpable para los ciudadanos. Luego de este primer paso necesario, Duhalde se encargaría ahora de los principales reclamos de la sociedad. El mensaje era a un tiempo síntesis de una idea de cambio con continuidad de la estabilización económica que —presuponía— la población apreciaba como vital.

Al mismo tiempo comenzaron los reacomodamientos políticos con los gobernadores de Santa Cruz, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Néstor Kirchner había sido reelecto en mayo por el 54,5% de los votos. Era el líder del sector progresista del peronismo autodenominado «Grupo Calafate» y podía ser considerado como aliado de Duhalde a quien había acompañado desde el comienzo de su enfrentamiento con Menem. Ante la tregua Duhalde – Menem, Kirchner abandonó el cen-

13 El equipo trabajaba las 24 horas, en tres turnos continuos, en sus oficinas del barrio de Belgrano. Desde allí se planificaba la campaña, se investigaba el terreno y se coordinaban las acciones de prensa. Allí se producía parte del material publicitario y se procedía a la edición de los videos. También allí los asesores desmenuzaban toda la información proveniente de estudios de mercado electoral que cruzaban a su vez con datos de la realidad política brindados por la prensa para tejer el rumbo de la estrategia.

tro de la escena. Pese a los intentos duhaldistas de contar con su presencia, sólo reaparecerá públicamente en octubre en los festejos del “Día de la Lealtad peronista”.

Reutemann y Duhalde estaban enfrentados desde enero, fecha en que este último lo había calificado como «forro de ensayo del menemismo». Cuando fue electo gobernador de Santa Fe, Reutemann no lo invitó el día de su triunfo ni a los festejos del 8 de agosto. Aquel día, con Duhalde presente pese a todo, desde los balcones de la casa de gobierno el triunfador se refirió a él como «uno de los gobernadores justicialistas que se corrieron a Santa Fe a felicitarnos». Su único elogio fue para Menem. De todas maneras, consciente de la importancia electoral de la provincia de Santa Fe, Duhalde tuvo que asimilar la estocada. El 11 de agosto, ambos dieron una señal de unidad y se fotografiaron juntos. Un par de semanas después, Reutemann lo acompañó en su gira por el Chaco y a 15 días de las elecciones fue parte de la caravana en Gran Rosario que culminó con un acto masivo.

José Manuel De la Sota fue electo gobernador de Córdoba el 20 de diciembre de 1998 por el 49,7%. Al igual que Reutemann, no estaba dispuesto a que Duhalde capitalizase su triunfo y el 10 de agosto declaró que los votos no eran transferibles. Duhalde necesitaba acercar posiciones. A la hora de sumar votos, Córdoba era estratégica y allí las encuestas le eran esquivas. Pero el apoyo se hizo esperar. Recién el 10 de octubre el candidato pudo compartir palco con el gobernador, y al filo de la elección De la Sota afirmó sin vueltas: «Duhalde es el mejor candidato, el único que tiene propuestas concretas y compromisos asumidos con Córdoba». Ya era tarde. Sólo faltaban diez días para el 24 de octubre.

En Buenos Aires, Duhalde llevaba las de ganar. La fórmula Ruckauf / Felipe Solá había triunfado en las elecciones internas sobre el candidato de Menem, Antonio Cafiero. Su acercamiento a Ruckauf, una figura política extra distrito, había logrado poner freno a los intentos de perpetuación del presidente, aunque esto acarrearía enfrentamientos

con antiguos aliados como Alberto Pierri y Osvaldo Mércuri.¹⁴ La alta imagen positiva construida por Ruckauf hacía posible la competitividad en su provincia frente a la candidata aliancista. Como ya expliqué, en agosto todo cambió cuando Ruckauf apostó su campaña a diferenciarse de la política de seguridad de Duhalde. Aunque los candidatos se distanciaron, el divorcio nunca se concretó. En el camino hubo reproches públicos en ciertos momentos críticos como el desenlace trágico de la toma de rehenes en el banco de Villa Ramallo. De todas maneras, siguieron compartiendo ciertos escenarios mientras duró la campaña.

El 4 de septiembre fue el cierre de las listas de diputados de Capital Federal y provincia de Buenos Aires. La Capital, gobernada por De la Rúa, planteaba un problema, territorio esquivo al peronismo y con un partido justicialista que no era afín al candidato. En la encrucijada, Duhalde propició una suerte de ley de lemas en la ciudad. El resultado fueron seis listas de diputados nacionales apoyando la fórmula Duhalde/Ortega. Estas se dividían entre las claramente menemistas (Miguel Ángel Toma), la lista duhaldista (Jorge Telerman), un acuerdo con la UCEDE (a raíz del acercamiento con Menem)¹⁵, el recientemente creado Frente de Integración Federal que incluía al Partido Nacionalista Constitucional (Claudia Bello), los partidos Jubilados en Acción y Acción Ciudadana (Antonio Ferrari). Con todos estos apoyos el peronismo obtuvo en octubre algo más del 23% en el distrito. De las tres bancas que pusieron en juego sólo lograron retener una.

14 Tanto Pierri como Mércuri venían acompañando a Duhalde incondicionalmente desde el inicio mismo de la gestión del gobernador bonaerense Alberto Pierri presidía la cámara de diputados nacional desde hacía diez años. Osvaldo Mércuri era el vicepresidente de la Legislatura bonaerense. Duhalde les había endulzado a ambos los oídos prometiéndoles, en ocasiones distintas claro está, la ansiada sucesión a su cargo en la provincia

15 Las negociaciones de Menem para lograr un doble acuerdo con los liberales, que incluyese tanto un apoyo a la fórmula justicialista como que la lista fuera encabezada por Álvaro Alsogaray, fracasó. Julio Crespo Campos fue quien finalmente encabezó la lista de diputados de la UCEDE para octubre.

Concertación, aborto y seguridad

El 26 de agosto el giro de la campaña impuesto por Duda Mendonça fue notable con la publicación de una solicitada en la que Duhalde llamaba a una “Concertación para la Estabilidad, la Producción y el Trabajo”, una suerte de pacto con el pequeño y mediano empresariado con el objetivo de reducir la desocupación.¹⁶ Entre los principales reclamos ciudadanos se encontraban los de trabajo, justicia y educación, inseguridad y desempleo y lucha contra la corrupción. Aunque seguiría siendo el eje central elegido para la campaña, ya en los primeros días de septiembre la convocatoria languidecía por falta de apoyo político y empresarial, las arremetidas publicitarias de la oposición y la inclusión en la agenda de temas paralelos. Al final quedó relegada ante la irrupción de dos ejes nuevos. El propio Duhalde incluyó el 11 de septiembre el tema del aborto, que tenía como objetivo confrontar con la *Alianza* provocando un conflicto de posiciones al respecto entre el FrePaSo y la UCR.

Sin embargo, el 16 de septiembre Zulema Yoma, la ex esposa de Menem contó que se había practicado un aborto con el consentimiento del presidente. Lo hizo para desnudar lo que ella señalaba como la gran hipocresía de Menem. Sin más, el tema abandonó la campaña nacional sólo para ser retomado posteriormente en la campaña de Ruckauf.

Días después, en el marco de una nueva arremetida de la *Alianza* sobre el tema de la seguridad en la provincia, sucedió lo que en la memoria ciudadana se recordaría como “la Masacre de Ramallo”. La figura del gobernador bonaerense y candidato presidencial quedó nuevamente asociada a la problemática de la inseguridad. Esta se

16 Al pequeño y mediano empresariado se le prometía rebajas impositivas, refinanciamiento de deudas con tasas de menos del 9%, posibilidades de acceso a créditos blandos, apoyo a las iniciativas que propiciasen el comercio y trabajo argentino, eliminación de impuestos usurarios para la PYMES y garantías de eliminación de trabas burocráticas a la producción nacional.

sumó el fracaso de la concertación y de la cruzada antiabortista. Los tres elementos se combinaron en una especie de coctel explosivo que impactó en el ya cada vez más esquivo sueño presidencial de Duhalde.¹⁷ Las que siguieron fueron jugadas desesperadas frente al implacable juicio de las encuestas.

La batalla televisiva: segundo round

El día que Duhalde cerró la contratación de sus servicios, Duda Mendonça le anunció: «Toda la plata que invierta en nosotros será tirada, si no invierte en una buena pauta publicitaria en televisión». La televisión se convirtió en la reina de la última campaña política del siglo.¹⁸

La nueva etapa se abrió para Duhalde con los spots de campaña con eje en la concertación. Sobre la bandera argentina van sobreim-

17 “Son los días más difíciles para Duhalde” escribía Julio Blanck desde la redacción de *Clarín*; Joaquín Morales Solá titulaba su artículo para *La Nación*: “La semana trágica de Duhalde”. En *Página/12*, Miguel Bonasso desmenuzaba “El fin del pacto Duhalde-Bonaerense”, mientras desde su columna de opinión para el mismo diario Mario Wainfeld reflexionaba acerca de cómo ni Zulema ni Ramallo habían entrado en las previsiones de Duda Mendonça. Fuentes: Diarios: *Clarín*, 19 de septiembre de 1999, Panorama Político de la sección Opinión, páginas 18 y 19, *Página/12*, 19 de septiembre de 1999, Sección Política, página 6 y columna de opinión, página 8; *La Nación*, 19 de septiembre de 1999, Sección Notas, página 23.

18 En la reconstrucción de esta parte del trabajo fueron utilizados además de los cortos propiamente dichos una serie de artículos periodísticos que se ocuparon del tema. Entre estas fuentes cabe enumerar: Carlos Eichelbaum: “Duhalde, enojado por un aviso”, en Diario *Clarín*, 15 de agosto de 1999, Sección Política, página 4; Walter Curia: “El PJ apuesta todo a la TV”, en Diario *Clarín*, 28 de agosto de 1999, Sección Política, página 13; Daniel Juri: “La campaña se recalienta por TV”, en Diario *Clarín*, 14 de septiembre de 1999, Sección Política, página 6; Paola Juárez: “Los ataques entre el PJ y la coalición se dirimen en la TV”, en Diario *La Nación*, 15 de septiembre de 1999, Sección Política, página 6; Walter Curia: “Por TV, Duhalde se pone en el papel de víctima”, en Diario *Clarín*, 15 de septiembre de 1999, Sección Política, página 12; Frenando Laborda: “El candidato que inspira lástima”, en Diario *La Nación*, 24 de septiembre de 1999, Sección Política, página 6 y Horacio Verbitsky: “Si ellos lo dicen”, Diario *Página/12*, 17 de octubre de 1999, Dossier a 7 Días, páginas 14 y 15.

primiéndose los textos empezando por la propuesta central de «Concertación ahora». A continuación una voz en off recita la consigna que una especie de máquina de escribir imaginaria forma con letras que se acomodan una tras otra hacia el costado derecho de la pantalla. El slogan de campaña cierra todos los avisos de la serie: «Duhalde Presidente. El mejor cambio».

Unos días antes, la *Alianza* opositora se había ocupado también del tema del desempleo asociándolo a la desigualdad social creada por la «fiesta menemista». Los nuevos spots publicitarios eran continuación de los que habían servido para instalar la imagen del candidato. En los nuevos, De la Rúa aparece caminando frente a una cola de desocupados al tiempo que pregunta “¿Alguien quiere seguir con esto?”. A partir de este corto se agrega la consigna «Somos más. *Alianza* por el trabajo», que se repite en el siguiente: «Somos más. *Alianza* por la educación». Dentro de este grupo de avisos de la *Alianza* se destacó uno que provocó la ira de Duhalde. Se trata de una sucesión de imágenes que comienza con una nena frente a un vaso vacío y largas filas de desocupados mientras se escucha una voz en off: «Nosotros no tenemos para la leche. A ellos les sobra el champagne. Nosotros no tenemos justicia. Ellos no tienen castigo. Nosotros no tenemos educación. Ellos no tienen vergüenza. Nosotros hicimos todo el sacrificio. Ellos hicieron todo el dinero». La imagen se fija en un primer plano que muestra a Menem y Duhalde juntos. El cierre es un fundido del rostro de De la Rúa.¹⁹

A su vez Duhalde respondió con un spot que se preguntaba quién era realmente el candidato del cambio. En esta ocasión recurrió a la contratación de actores. El spot comenzaba con la reflexión de un hombre de más de cincuenta años que se preguntaba a sí mismo sobre el tema: «Quién es realmente el candidato del cambio... Duhalde se animó siem-

19 El 14 de agosto, durante un acto en el partido de San Martín, Duhalde, enojado contestó que en su provincia se reparten diariamente 1.200.000 litros de leche por día entre las familias que menos tienen y más lo necesitan.

pre a criticar a Menem» se decía a sí mismo y concluía: «los dos candidatos representan el cambio» quizás sea oportuno preguntarse cuál de ellos encara «el mejor cambio». Este, el nuevo slogan de campaña, cerraba el aviso. En otro corto se identificaba a De la Rúa como un candidato al que le sobran las buenas intenciones pero al que le faltaba decisión, experiencia de gobierno y disposición real de acercarse a la gente, lo que era, por primera, vez una referencia directa a la personalidad de su oponente

La respuesta de la *Alianza* no se hizo esperar. Un nuevo spot televisivo, también con actores, mostraba una pareja joven que hablaba de espaldas a la cámara. Lo primero que se escuchaba era la voz del hombre diciendo: «Salgo así porque debo tener cara de estúpido. Si no ¿cómo se explica que después de diez años gobernando nos vienen a decir que ahora ellos son el cambio?». A continuación la mujer tomaba la palabra: «¿Y ahora ellos van a bajar los impuestos después de diez años de subirlos? ¿Y ahora ellos van a terminar con la corrupción después de diez años de impunidad? ¿Ellos nos van a dar trabajo después de diez años de dejarnos en la calle?». Ambos empiezan a rotar para mirarse y completar el giro que los deja de frente a la cámara para rematar: «Nos vieron cara de estúpidos pero no somos estúpidos, y el 24 de octubre vamos a volver a mirar hacia adelante». En el cierre la joven alza a su hija mientras una luz ilumina los rostros. Como remate, aparecen las manos entrelazadas de De la Rúa y Fernández Meijide formando la inicial que identificaba la coalición.

El spot de «Pablo» impactó de lleno en el equipo de Duhalde, lo que obligó a una rápida respuesta que inauguró de lleno la campaña negativa. El nuevo corto fue puesto al aire en los primeros días de septiembre. Un hombre mayor decía ser «el padre de Pablo» y con tono paternal invitaba a su hijo a reflexionar sobre su decisión de votar a la *Alianza*. El padre en cuestión agitaba en la memoria reciente el peor fantasma de la anterior administración radical: la hiperinflación. El mensaje buscaba provocar el efecto de la asociación entre inestabilidad y radicalismo. No en vano, el nombre de José Luis Machinea, ex fun-

cionario de Alfonsín en la crisis, sonaba con fuerza para hacerse cargo del ministerio de hacienda. Unos días después le siguió otro spot en la misma línea. Una mujer cuarentona, con cara de preocupación y con música lúgubre de fondo, iba desgranando paso a paso sus recuerdos sobre el pasado: «Nos hundieron en la hiperinflación. ¿Y ahora ellos nos van a proteger?».

Otra línea en la campaña de ambos candidatos fue incluir acciones de sus respectivas gestiones. En el balance de esta estrategia a De la Rúa le fue bastante mejor que a Duhalde. Entre los spots del jefe de gobierno porteño se destacaron la prolongación de la línea D de subterráneos y las obras de recuperación del casco histórico de la ciudad en la zona sur de la ciudad. Los del gobernador se enfocaron en la mejora de la seguridad en la provincia. Bajo el lema «la gente es lo que importa», Mendonça intentó una trilogía publicitaria. En el primer aviso, Duhalde sobrevuela en helicóptero unidades carcelarias de la provincia: «Sobre un total de veintidós cárceles que había construimos once más. Nosotros creemos que tenemos que construir muchas escuelas, un aula para cada joven, todos los chicos tienen que estar dentro del sistema educativo, y una celda preparada para cada delincuente. Es la única forma de combatir la inseguridad y la delincuencia». En el segundo aviso Duhalde se dedica a promover la reforma policial bonaerense: «La policía de la provincia de Buenos Aires un día fue llamada la Maldita Policía. Duhalde terminó con eso y la maldita policía pasó a ser simplemente la policía. Hoy Duhalde está trabajando mucho para que un día, quien sabe, pueda ser llamada Bendita Policía». El spot abundaba en los adelantos técnicos incorporados por la fuerza. El que debía ser el tercer corto pasó a formar trágicamente parte de una sinfonía inconclusa. En la mañana del 16 de septiembre tres ladrones ingresaron a la sucursal del Banco Nación de Villa Ramallo con la intención de llevarse el dinero pero no pudieron salir al ser cercados por la policía. Se encerraron y tomaron rehenes. Comenzó entonces una larga negociación que culminó cuando en la madrugada del día 17 dos de los asaltantes intentaron salir en el auto del gerente de la sucursal escuda-

dos en tres rehenes entre los que estaban el contador, el gerente con un collar de trotyl y su mujer. Con todas las cámaras grabando la secuencia lenta del automóvil, la policía de la provincia lo ametralló con 170 disparos de los cuales 45 impactaron en el auto asesinando a dos de los rehenes y a uno de los ladrones. El tercer asaltante que había quedado en el banco fue detenido. Al día siguiente fue encontrado sospechosamente ahorcado en su celda. El intento de mostrar una eficiente policía en acción acabó en tragedia.

Había que salir a responder. Duda Mendonça ideó un spot publicitario alternativo cuya difusión no superó dos días en el aire. Entre los motivos de su abrupto levantamiento televisivo figuran las quejas del entorno familiar del candidato que consideró contraproducente la difusión de un aviso con la imagen de un Duhalde derrotado. El equipo del candidato, sin embargo, justificó su corta difusión como parte de la estrategia de campaña. Según los principales colaboradores de Duhalde el corto había sido testeado exitosamente en *focus group*. Comenzaba mostrando la imagen del gobernador caminando lentamente por el parque de su quinta de San Vicente. Una voz en off acompañaba la imagen: «Este hombre como usted sólo quiere enfrentar la crisis y terminar con el desempleo que asola al país. Pero sus adversarios no le dan tregua. Lanzan acusaciones, esparcen rumores, le tienden emboscadas ¿Y usted cree que es justo lo que están haciendo con él?». En el cierre volvía a la imagen de firmeza que venía intentando transmitir en la campaña: «Duhalde, con la fuerza de hacer frente a todas las crisis».

Unos días antes de la masacre de Ramallo, la campaña de la *Alianza* se orientó a interpelar al votante peronista desencantado mediante dos spots encabezados por cada uno de los candidatos. Era la primera vez que Carlos “Chacho” Álvarez aparecía en la campaña como único protagonista de un aviso televisivo. Su spot apareció el 13 de septiembre y fue filmado en la biblioteca del Colegio Nacional de Buenos Aires. El “Chacho” recorre su pasado en el peronismo haciendo énfasis en las causas de su ruptura: «Me alejé hace diez años mientras Duhalde se quedó gobernando con Menem. Y ahora nos quiere hacer creer

que no tiene nada que ver con lo que la gente está sintiendo. Menem y Duhalde tienen que irse ya». El corto de De la Rúa dirigido a los peronistas tuvo otro escenario y un estilo opuesto. Se filmó en la Provincia de Salta con un llamado a la unidad nacional: «La *Alianza* no nació para defender el interés de un partido o dos. Y que lo escuchen en la *Alianza*. Me comprometo a privilegiar el respeto, a hermanar al pueblo argentino y a encabezar un gobierno que defienda a los humildes». En el remate, De la Rúa miraba a la cámara para decirle a la gente: «Recuerden que yo no miento». Álvarez, un peronista honesto que abandonó sus raíces por la corrupción; De la Rúa, un político honesto dispuesto a gobernar para el bienestar del pueblo rescatando los valores históricos de un peronismo degradado.

La participación de Chacho Álvarez abrió otro frente posible para la campaña de Duhalde, aprovechar las diferencias entre los ahora aliados. El siguiente spot reprodujo las duras acusaciones de Álvarez a la gestión del jefe de gobierno porteño, en ocasión de las internas de 1998, en las que había denunciado «una red de corrupción en la ciudad de Buenos Aires bajo el gobierno de Fernando de la Rúa». El aviso concluía: «Esto ya está pasando de castaño claro a castaño oscuro como decía mi abuelita. ¿No?» y como remate: «Imagínese lo que sería si algún día llegasen a ser Presidente y Vice de la Argentina». En concreto, que la *Alianza* no era más que un caso de oportunismo electoral.

La respuesta no se hizo esperar. El nuevo spot puso énfasis en demostrar que la coalición no era el resultado oportunista de dirigentes. Mediante un continuo de imágenes, aparecen un obrero, un peón, una nena, una pareja que se atribuyen la paternidad de la idea de la coalición. Una voz en off se superpone a la sucesión de imágenes: «La *Alianza* fue la idea de todo un pueblo que quiso comenzar a ser respetado. Tenemos el pueblo, tenemos la idea, tenemos el hombre».

Hacia fines de septiembre la campaña televisiva de Duhalde se centró en la promoción del acto largamente postergado. Se lanzaron dos spots, uno previo al evento y otro posterior. El primero de ellos convocaba: «Con Duhalde contra la crisis. Contra los despidos y por el

trabajo». Luego de Ramallo, la seguridad pasó a un segundo plano y nuevamente el eje pasaba por el cambio. El acto masivo pareció devolverle parte de la confianza perdida. Un nuevo aviso intentó darle a la concentración el carácter de una verdadera epopeya. Las imágenes del acto son acompañadas por una voz entusiasta: «La tempestad y la fe de ochenta mil personas. De gente que vino de todas partes». Luego se escucha la voz de Duhalde que arenga a sus adherentes: «Los que quieran más ajuste que voten a De la Rúa». En el cierre, una nueva referencia a De la Rúa al tiempo que se despoja del saco: «Usted está acostumbrado doctor De la Rúa a navegar en aguas tranquilas. Nosotros a navegar en aguas bravías. No nos asustan las tormentas». Cierra la voz del locutor con: «El peronismo camina unido hacia una gran victoria».

Finalmente, cuando faltaban menos de diez días para la elección ambos lanzaron sus cierres publicitarios. De la Rúa se lanzó con dos spots diferentes. En el primero trataba de dar la imagen de que la competencia había tocado a su fin. Ya no se ocupaba de Duhalde y se dirigía a los ciudadanos como el futuro presidente. Todas sus interpelaciones son en plural incluyéndose a sí mismo como parte del pueblo: «Vamos a tener trabajo quienes queramos trabajar. Vamos a tener apoyo quienes queramos soñar. Vamos a dejar la desconfianza y la bronca. Vamos a volver a ser un país para vivir». Las imágenes muestran gente sonriente, agitando banderas de la *Alianza*, de fondo se oye el canto de unos niños: «Se siente, somos más». Siguen imágenes de De la Rúa en un acto multitudinario. Lo acompañan separadamente Chacho Álvarez y Fernández Meijide. En el segundo spot, intenta una última interpelación a los peronistas, a los escépticos y a quienes no creían necesario votar a una fórmula que iba primera en las encuestas. Prometía, simplemente, «gobernar para todos».

Diferenciándose de su adversario, Duhalde lanzó sus últimos spots apelando al “nosotros”: «Mientras ellos duermen nosotros soñamos y mientras ellos hablan nosotros hacemos realidad los sueños». Los otros cortos de esta última etapa de campaña tuvieron como objetivo llegar a la segunda vuelta, una serie de avisos con los principales gobernadores

y referentes peronistas llamando a votar la fórmula Duhalde/Ortega. Los dos más importantes fueron el cordobés De la Sota y el santafesino Reutemann en cuyas provincias las encuestas lo daban perdedor.

Los otros usos de la TV

La publicidad televisiva marcó el pulso de la campaña electoral de 1999. Entre las otras posibilidades que brindaba la televisión como herramienta audiovisual del marketing político se encuentran un posible debate entre los candidatos como la aparición del candidato peronista en programas eminentemente políticos y de otra naturaleza.

La historia del fallido debate entre los candidatos se inició con la apelación de Duhalde a la necesidad del mismo durante el mes de agosto. La posición de De la Rúa fue esquivar el desafío diciendo que participaría de todos los debates que fuesen necesarios.²⁰ A partir de allí el candidato aliancista dilató la decisión. Siguió las negociaciones entre los equipos de difusión tratando de acordar entre ellos y con los productores del programa “A dos voces”. En los primeros días de septiembre Duhalde anunció la fecha acordada, el miércoles 22 de septiembre. El adelanto fue la excusa de los aliancistas para seguir dilatando la decisión. Su adversario había filtrado una información reservada que sólo debía ser comunicada por los conductores del ciclo. Sintiendo ganador, De la Rúa eludió participar de la teleconferencia satelital con Miami realizada desde la Capital Federal el viernes 1º de octubre a la que acudieron Cavallo y Duhalde. Este aprovechó para disparar contra a su oponente: «Ya lo dijo Alfonsín, a De la Rúa le falta decisión; hasta para las cosas más elementales, como participar en un debate». De la Rúa simplemente no contrarió la regla de oro que reza que candidato que puntea en las encuestas no debate. El anunciado debate finalmente tuvo como protagonistas a los candidatos a vicepresidente. Salió al aire el 15

20 Diario *Clarín*, 10 de agosto de 1999, Sección Política, página 6.

de octubre, fue grabado previamente, en el programa “Ruleta Rusa” del canal de cable CVN conducido por la periodista Nancy Pazos.

Duhalde participó recurrentemente en programas televisivos de diverso carácter. Entre los estrictamente políticos cabe enumerar “A dos voces” y “Hora Clave”. Entre los de carácter no político merecen mención los de Mirtha Legrand, Susana Giménez y el ciclo “Agrandaditos” conducido por el actor Dady Brieva.²¹ El tono y la forma usados indicaron que Duhalde tenía un conocimiento acabado de las reglas de la comunicación como capacidad de adaptación a situaciones distintas como un programa político o un sketch.

Actos y caravanas

Entre las herramientas de campaña también se usaron las de la comunicación tradicional como actos masivos y caravanas, registradas con cámaras para ser transmitidas por televisión en los spots. Son un ejemplo de adaptación de las metodologías convencionales a la nueva realidad política de irrupción de nuevas tecnologías comunicativas al campo de la política.

Los actos constituyen una suerte de ciclo completo que se inicia con el del estadio de Boca, convocado como el primer «gran acto de campaña». Tras varias postergaciones finalmente se concretó en la cancha de River el 25 de septiembre. Posteriormente, el llamado para los días 16 y 17 de octubre por el «Día de la Lealtad». Finalmente, el acto de cierre de campaña frente al Monumento a la Bandera, el 21 de octubre.

A menos de un mes de las elecciones, Duhalde eligió un nuevo cambio en la estrategia electoral volviendo a evocar todo el potencial implícito en la memoria peronista: un gran acto popular precedido de una imponente movilización. Bajo una lluvia torrencial, ante una convocatoria

21 Diario *Clarín*, 25 de septiembre, 16 y 19 de octubre de 1999, Sección Política, páginas 20, 8 y 7 respectivamente.

que sumó 50 mil personas, Duhalde arremetió sin piedad contra Menem y De la Rúa omitiendo el nombre del primero y pegando fuerte cada vez que nombraba al segundo. En los momentos más candentes bramó «¿No será que por décadas estuvimos mal gobernados?» Luego se reafirmó en la tradición combativa del peronismo: «Los argentinos debemos decir no a los organismos financieros internacionales que nos plantean recetas inadecuadas, que quieren decir lo que tenemos que hacer [...] Basta con los que creen que el peronismo debe ser el partido vocero de las multinacionales; basta de los que creen en un peronismo vacío, sin compromiso y sin doctrina; basta de un peronismo enfermo de cortoplacismo; basta de los que creen en un peronismo sin ética, que reniega de su historia». Tras arremeter contra su adversario innombrable cargó las tintas sobre De la Rúa: «los que quieren más ajuste que voten a De la Rúa».

El acto de River logró levantar el ánimo del candidato, quien consideró que a partir de allí llegaría «más fuerte» a las elecciones de octubre. La capacidad de movilización fue aceptable, lo que en aquellos tiempos y dadas las circunstancias importaba mucho. Pero no fue una «gran epopeya popular» como las del peronismo de otros tiempos. El clima fue fabricado con un video que intentaba trazar una línea histórica entre la Evita del renunciamiento, el Perón de los años setenta y Duhalde. Al final, Nacha Guevara cantó «No llores por mí Argentina» caracterizada como Eva Perón mientras la concurrencia huía corrida por la lluvia y Chiche Duhalde lloraba emocionada abrazada a su esposo en el escenario. Con todo eso, Duda Mendonça hizo un lindo spot para ser transmitido a la opinión pública.

El discurso del acto del 16 y 17 de octubre tuvo puntos de contacto con la movilización al estadio de River. La diferencia con el anterior fue la presencia en la Plaza de Mayo de relevantes figuras partidarias que no habían participado en el acto anterior. Duhalde apareció en el escenario rodeado de los gobernadores José Manuel De la Sota (Córdoba), Jorge Obeid (Santa Fe), Néstor Kirchner (Santa Cruz), Angel Maza (La Rioja) y Carlos Juárez (Santiago del Estero). También lo acompañaron Carlos Reutemann y Carlos Manfredotti, gobernadores electos por

Santa Fe y Tierra del Fuego respectivamente. Duhalde había logrado por primera vez en toda la campaña la tan ansiada imagen de unidad partidaria sin menemismo por la que hacía tiempo venía peleando, lo que no era poca cosa a una semana de la gran definición: «Somos una fuerza incontenible, somos el huracán de la historia. Venimos a decirles que el próximo domingo el peronismo volverá a vencer y pondrá en marcha la concertación que necesita la familia argentina».²²

A siete días de la elección, Duhalde eligió creer que los casi 14 puntos que lo separaban de su opositor podrían quizás sucumbir bajo la fuerza de un peronismo unido. Ese chispazo de unidad no sólo había sido su mayor logro de los últimos tiempos, había sido durante toda la campaña la causa de sus desvelos.

El mismo espíritu que recorrió los actos de River y la Plaza de Mayo estuvo presente en el acto de cierre de campaña el 22 de octubre frente al Monumento a la Bandera en Rosario. Frente a una concurrencia que según los organizadores superó las cien mil personas, el candidato peronista recurrió a la estrategia inicial de opositor: «Nosotros somos el cambio. El domingo hay dos opciones. O se elige un presidente políticamente débil, que gobierne para los poderosos, o a uno políticamente fuerte que gobierne para los más débiles». Había dado un giro completo en apenas cinco meses al conquistar paso a paso el apoyo partidario al tiempo que perdía el favor de la opinión pública.

Duhalde y las encuestas

La afición de Duhalde a las encuestas de opinión pública fue siempre comentada en su entorno. Según parece, se acostumbró al uso de ellas no sólo para conocer tendencias electorales sino también para consultar el impacto de ciertas medidas de gobierno en su provincia. Sin embargo, cuando el resultado de las encuestas le empezó a ser adverso su

22 *Página/12*, 17 de octubre de 1999.

actitud fue derivando hacia un fuerte rechazo a las mismas. En la volteada cayeron también los consultores políticos y los medios de prensa a los que llegó a sindicarse de grandes distorsionadores de la realidad.

A principios de año, algunas encuestas pronosticaban igual intención de voto entre los candidatos del peronismo y la *Alianza*.²³ En el mes de marzo la diferencia que separaba a De la Rúa de Duhalde era de aproximadamente 7 puntos. Cuando en el mes de mayo el candidato peronista logró finalmente torcer el brazo del presidente Menem perfilándose ya como el candidato del justicialismo comenzó lentamente su caída. Una encuesta de la consultora Analogías dirigida por Luis Sthulman y Analía del Franco marcaba una diferencia de 9,6 puntos a favor de De la Rúa; mientras el aliancista registraba una intención de voto del 41,4% el peronista alcanzaba el 31,8%. Para el mes de julio, según datos de la misma consultora, la diferencia entre ambos candidatos se había ampliado a 14,7 puntos; mientras De la Rúa registraba un 46,4% de intención de voto, Duhalde se mantenía en un 31,7%.

Duhalde tomó una serie de decisiones condicionado por estos resultados, entre ellas el inicio de la tregua con Menem tras el regreso del candidato del Vaticano a fines de julio y el giro dado en su estrategia de campaña a partir de la llegada de Duda Mendonça a mediados de agosto. En el momento de relanzamiento de la campaña, Duhalde reconoció estar entre 8 y 9 puntos debajo de su adversario. Partiendo desde allí esperaba igualarlo y triunfar en octubre en la primera vuelta. Más

23 En la nota publicada en el Diario *Página/12* del 5 de septiembre de 1999 bajo el título "Cerca del final del partido" se recogieron las opiniones de diversos consultores políticos entre ellos Graciela Rómer, Rosendo Fraga, Heriberto Muraro, Manuel Mora y Araujo, Enrique Zuleta Puceiro, Marita Caraballo, Analía del Franco y Hugo Haime. El diagnóstico de la representante de la consultora Gallup, Marita Caraballo, apuntó en esa ocasión a la diferencia existente en los meses de diciembre de 1998 y septiembre de 1999. En ambos casos la Alianza poseía gran ventaja sobre el PJ. Sin embargo las circunstancias eran diferentes. Tanto es así que mientras en enero Duhalde había logrado empatar a De la Rúa era impensable que la situación se repitiese a un mes de la elección. ¿La causa? Existía a un mismo tiempo un aumento de desconfianza ciudadana en Duhalde a la par que crecía la confianza en De la Rúa.

allá de sus dichos, la diferencia era mayor y la posibilidad de revertir la tendencia cada vez menor.

A fines del mes de agosto se conoció una encuesta de la consultora Gallup. El relevamiento se había realizado entre los días 13 y 17 de agosto, las fechas en que se habían producido los encuentros entre Duhalde y Mendonça. El tamaño de la muestra era de 1432 casos, la cobertura era geográfica nacional sobre un universo de electores que abarcaba a votantes de todo el país, los mismos habían sido estratificados en diversas categorías socio-demográficas según sexo, edad, educación, nivel socioeconómico y zona de residencia. Los totales de intención de voto para la fórmula presidencial se repartían de la siguiente manera: De la Rúa-Álvarez, 43,3%; Duhalde-Ortega, 30,5%; Cavallo-Caro Figueroa, 7,9%; otros, 3%; en blanco, 6,1% y, finalmente Ns/Nc 9,2%.

Tomando por separado cada una de los indicadores socio-demográficos nombrados la fórmula aliancista siempre superaba en intención de voto a la peronista. Entre los principales reclamos ciudadanos figuraban el desempleo, la inseguridad y la corrupción.²⁴ Si bien, en comparación con los datos de Analogías en julio, se había achicado la diferencia de puntos entre De la Rúa y Duhalde, la causa habría sido que De la Rúa había descendido más que Duhalde.

En la primera semana de septiembre se dio a conocer una encuesta nacional del estudio Mora y Araujo & Asociados que le otorgaba a De la Rúa el 48% de intención de voto y a Duhalde el 29%. El relevamiento se había realizado entre el 20 y el 31 de agosto sobre un total de 1500 casos que abarcaba un universo amplio de votantes mayores de 18 años. Salvo en el nivel socioeconómico bajo, en el resto de las categorías hubo en todos los casos una diferencia a favor de la fórmula aliancista. La principal explicación a esta enorme diferencia de puntos gira en torno a la ventaja abrumadora que poseía De la Rúa en la Capital Federal sumada a una pérdida de votantes peronistas. En la

24 *La Nación*, 27 de agosto de 1999, Sección Política, página 5.

misma semana fueron publicadas dos encuestas realizadas por Analogías y Julio Aurelio respectivamente. Mientras la encuesta de Analogías para la *Alianza* le daba a la coalición una ventaja de 17 puntos sobre el justicialismo, la encuesta de Julio Aurelio para el candidato peronista colocaba la diferencia en apenas 10 puntos.

Poco antes de mediados de septiembre apareció publicada en el diario *Clarín* una nueva nota basada en una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) efectuada entre el 26 de agosto y el 8 de septiembre. Según esta, los resultados se repartían de la siguiente manera: De la Rúa 44,2%, Duhalde 33,1%, Cavallo 6,5%, indecisos 10,5%, en blanco 4,9% y otros partidos 0,8%. Comparada con la encuesta de Gallup, Duhalde ganaba más que De la Rúa a pesar de la diferencia que aún mantenía el segundo. Solo a partir del segundo cordón del conurbano Duhalde lograba superar a De la Rúa.

Hacia fines de septiembre una nueva encuesta de Mora y Araujo relevada entre el 10 y el 13 de septiembre mantenía la diferencia de 19 puntos entre el aliancista y el peronista sobre una muestra similar a la de la encuesta de fines de agosto. La pérdida de intención de voto de Duhalde podría estar indicando el fracaso del eje de seguridad en la campaña tanto como la declaración de Zulema Yoma sobre su propio aborto en momentos en que su ex marido y el candidato del PJ querían imponer una férrea posición antiabortista como eje de debate.

En este momento se conoció la puesta en duda pública de Duhalde sobre la veracidad de los datos de los sondeos. Llegó a decir que la difusión de las encuestas era vergonzosa y que la misma formaba parte de una campaña de acción psicológica orquestada en contra del oficialismo. Frente a esta situación, y como parte de la estrategia diseñada por Duda Mendonça, Duhalde comenzó a decir públicamente que en su distrito «pisa fuerte» y que el 24 de octubre «quedará demostrado que la oposición sólo gana en los sondeos».²⁵

Una nueva encuesta de Gallup del último día de septiembre confirmó

25 *La Nación*, 22 de septiembre de 1999, Sección Política, página 9.

las tendencias marcadas por Mora y Araujo y Analogías. El trabajo de campo había sido realizado después de la masacre de Ramallo entre los días 24 y 27 de septiembre y marcaba 19 puntos de diferencia a favor de De la Rúa. La nota que la presentaba estaba acompañada por un cuadro que mostraba la evolución de lo que los encuestados pensaban sería el resultado final desde marzo a septiembre. Mientras hasta junio el grueso suponía que el justicialismo ganaría las elecciones, a partir de julio pensaban que la *Alianza* sería la triunfadora.

A dos semanas de las elecciones, las encuestas que se publicaban en diferentes medios señalaban entre los 15 y los 12 puntos la diferencia a favor del candidato opositor. A pesar de las diferencias existentes entre periodistas, políticos y encuestadores en la evaluación de los datos, salvo Duhalde y Julio Aurelio todos coincidían que era prácticamente imposible pensar en el ballotage.

La derrota y los exámenes de ADN

Duhalde apareció frente a los medios de comunicación para admitir el triunfo de su adversario cuando faltaban veinte minutos para la medianoche del 24 de octubre. «Hemos elegido un presidente en quien podemos confiar», dijo, en referencia al ganador. «A De la Rúa tenemos que ayudarlo todos. La gente eligió por el cambio, creyó que el cambio era la Alianza. Espero que no se haya equivocado». También agregó: «Esta vez, no me siento el padre de la derrota. En este caso en el partido va a haber que hacer muchos ADN».

El autor del slogan de la campaña, José «Duda» Mendonça, no estuvo aquel día junto a su cliente derrotado. La salida del brasileño de la Argentina fue bastante más silenciosa que su llegada. Su contrato terminaba el 24 de octubre junto con la fracasada campaña electoral.

Tiempo después, en declaraciones radiales, Duhalde no sólo deslindó su responsabilidad sino que aprovechó la ocasión para pasarle toda la factura a Menem, quien había hecho lo propio con Duhalde y Ortega.

Lo que quedó claro fue que frente al férreo poder que Menem todavía disfrutaba en el PJ, Duhalde no pudo construir un nuevo liderazgo, y que este hecho repercutió continuamente en la campaña electoral.

Tras la derrota de su cliente, la agencia de publicidad brasileña denunció «un fortísimo boicot del PJ en la campaña». Las declaraciones de Joao Santana, persona de confianza de Duda Mendonça, fueron más allá. Afirmó que «El peronismo está muy dividido y sufrimos un boicot fortísimo. El presidente, Carlos Menem, por ejemplo, nunca trabajó a nuestro favor. Los únicos momentos de unión dentro del oficialismo ocurrieron en los comicios, pero eso no gana una elección». Santana también apuntó sus críticas contra los gobernadores que habían decidido adelantar las elecciones en sus provincias: «La estrategia tenía como objetivo evitar que la derrota de Duhalde se trasladara a sus distritos». Finalmente afirmó que el candidato había sido «perjudicado por la imagen de corrupción asociada por los electores al actual gobierno, el alto índice de desempleo y el aumento de la violencia».²⁶

Conclusión

En la introducción enumeré una serie de reglas que apuntan al logro de los objetivos en las campañas políticas actuales (Haime, 1997). A continuación explicaré en detalle el sustento de cada una de estas con el fin de verificar si las mismas estuvieron o no presentes a lo largo de la campaña de Duhalde de 1999.

Para llegar al poder un candidato debe tener un profundo deseo de lograrlo y condiciones naturales de liderazgo. A Duhalde le sobraba lo primero pero le faltaba lo segundo. Los límites de liderazgo que sufría Duhalde se manifestaba tanto al interior de su propio partido como con relación a la intención de voto de los ciudadanos. Frente a los reclamos

26 *La Nación*, 26 de octubre de 1999, Sección Política, página 7.

de cambio, Duhalde no encontraba la forma de convencer al electorado que él era la figura capaz de liderarlo.

El candidato debe tener un objetivo político claro para el desarrollo de la estrategia electoral. Se trata de la decisión del rumbo a seguir en función del objetivo a cumplimentar, lo que implica definir etapas para la acción y administrar correctamente tanto las energías como el tiempo y el esfuerzo puestos en el alcance de dicho objetivo. Duhalde tenía claro su objetivo de llegar a la Presidencia de la Nación pero no pudo definir las etapas para lograrlo y, mucho menos, administrar correctamente tiempo y esfuerzo para conseguirlo. Según esta regla, en el transcurso de toda campaña se presentan sucesos impensados que requieren de rapidez de reflejos para tomar las decisiones adecuadas, reacción que solo es posible cuando existe claridad en el objetivo. Considero que en el contexto en que se desarrolló la campaña duhaldista la realidad superó ampliamente los postulados de esta regla.

El éxito permanente sólo se consigue con la perseverancia en la acción y una férrea voluntad de trabajo. Las acciones políticas cotidianas tales como preocuparse por la organización de un acto, por la recaudación financiera y la administración de los recursos resultan, desde este punto de vista, fundamentales. Duhalde, siempre que pudo, procuró hacer todo eso a lo largo de la campaña. Sin embargo, nada sucedió en el momento adecuado. Esta falta de adecuación temporal de la acción se encuentra íntimamente ligada a los inconvenientes que tuvo para definir etapas y administrar el tiempo en función del objetivo, lo cual nos remite una vez más a sus dificultades políticas.

La capacidad de conducción refiere al manejo de la persuasión que posee un político para lograr que los miembros de su equipo reconozcan su liderazgo. En Duhalde, la limitación se asoció a su falta de liderazgo real dentro del PJ y, en segundo término, a las dificultades para construir un equipo sin fisuras que lo acompañase sin más durante toda la campaña. Ambos escollos no pueden separarse del fraccionamiento reinante en el justicialismo que impidió que el objetivo del candidato se convirtiese en el objetivo del grueso de la dirigencia partidaria.

El candidato debe poseer una mística ganadora. Esta certeza, a pesar de los esfuerzos por disimularlo, fue abandonando a Duhalde a lo largo del año. El candidato de mayo no fue el mismo que en agosto cuando, desgastado por los inconvenientes que arrastraba por la falta de liderazgo partidario, llegó a confesarle a Duda Mendonça que el problema era él.²⁷ Decidió no obstante cambiar de estrategia de campaña y al hacerlo volvió a embriagarse de aquella mística. Un mes más tarde sus esperanzas se redujeron a llegar por lo menos al ballottage. A mediados de ese mes la “masacre de Ramallo” marcó el límite a ese empuje. Desde entonces, ensayó roles tan contradictorios como victimizarse para aparecer luego desafiando a periodistas y encuestadores. A pesar de los encendidos discursos del final de la campaña, la mística ganadora lo había abandonado hacía rato.

No es posible desarrollar una campaña política sin una estrategia definida. La definición de estrategia requiere en todos los casos de una clara definición de la meta, el objetivo estratégico. Este requiere de un análisis previo del mercado electoral que permita hipotetizar su factibilidad y caracterizar los escollos que deben sortearse. Requiere un análisis completo del contexto político, social e institucional en que se halla situado el candidato para llegar a una caracterización de la dinámica del electorado y de su contexto sociocultural. O sea, para realizar una campaña exitosa es necesario poseer una caracterización adecuada de los electores y sus principales reclamos, lo que obliga a establecer diferenciaciones a partir de indicadores socio-demográficos con el fin de evaluar el grado de permeabilidad de los diferentes segmentos a las promesas del candidato. El paso siguiente apunta a la definición del público objetivo a quien irá dirigido el mensaje. En el caso particular de los partidos «toma todo» la vasta amplitud de segmentos

27 En momentos de iniciar sus tratativas con Mendonça, Duhalde habría confesado: “Vea, Duda, yo sé que el problema soy yo. Soy un candidato sin encanto... pero ahora ya estoy en el baile”, en: Revista *Noticias*, 18 de septiembre de 1999, Sección Política Nacional, páginas 24 a 29

a los que suele dirigirse obligará al candidato a definir con precisión las acciones y contenidos con los cuáles procurará llegar a cada uno de ellos. Luego es el turno del posicionamiento, esto es definir el lugar que el candidato va a ocupar en el espacio político con el fin de llevar adelante una acción política tendiente a demostrar que las promesas de campaña pueden ser cumplidas. A lo largo de este trabajo fui mostrando los escollos que hicieron que estos objetivos mínimos de campaña estuvieran ausentes en la misma. Las múltiples carencias de Duhalde adquirirían mayor gravedad comparada con la privilegiada situación del candidato de la Alianza.

En un contexto en que se combinaban la feudalización del Partido Justicialista con el hartazgo ciudadano, resulta notoria la imposibilidad del candidato peronista de tejer una estrategia de campaña coherente en el marco de su crítica situación partidaria y, mucho menos, que esta resultase creíble frente al juicio de la opinión pública.

Sin embargo, ninguna de estas líneas analíticas tiene por objeto deslindar las responsabilidades que le caben al candidato peronista en la construcción de su propia derrota. Duhalde no podía llegar al poder intentando ser delfín y opositor a un mismo tiempo. Después de diez años de compartir el poder menemista, el grueso de la ciudadanía argentina no estuvo dispuesto a concederle ese cheque en blanco. Quizás por eso no exista otra frase que pueda resumir mejor la derrota duhaldista que aquella ensayada por Miguel Bonasso, cuando el día después de aquel 24 de octubre de 1999, el periodista se parafraseó a sí mismo al llamarlo, simplemente, “el presidente que no podía ser”.²⁸

28 *Página/12*, 25 de octubre de 1999, Sección Política, página 8. El parafraseo de Bonasso, refiere concretamente al título de su libro “El Presidente que no fue. Los archivos ocultos del peronismo”, Buenos Aires, Planeta, 1997.

Bibliografía

- Alonso, M. C., Elisalde, R. y Vázquez, E. (1997). *La Argentina del siglo XX*. Aique.
- Bonasso, M. (26 de septiembre de 1999). La grisura de un día para nada peronista, *Diario Página/12*, Sección Política, dossier «El País», pp. 8 y 9.
- Borrini, A. (1992). *Como competir y ganar en el mercado de la Opinión Pública. De la solicitada a la comunicación institucional*. Atlántida.
- (1994). *Publicidad. La fantasía exacta*. Macchi.
- Calcagno, E. (1992). *Propaganda. La comunicación política del siglo XX*. Comunicación gráfica.
- Cavarozzi, M. (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Ariel.
- Cordeu, M., Mercado, S. y Sosa, N. (1985). *Peronismo. La mayoría perdida*. Sudamericana-Planeta.
- D'Adamo, O. J., García Beaudoux, V. y Freidenberg, F. (2000). *Medios de comunicación, efectos políticos y opinión pública. Una imagen ¿Vale más que mil palabras?* Editorial de Belgrano.
- Ferry, J. M., Wolton, D. et al. (1995). *El nuevo espacio público*. Gedisa.
- Fundación Konrad Adenauer (2000). *Trastienda de una elección. Campaña presidencial Argentina 1999*. Temas Grupo Editorial.
- González Requena, J. (1988). *El discurso televisivo: espectáculo de la posmodernidad*. Cátedra.
- Haime, H. (1988). *Votando imágenes. Las nuevas formas de la comunicación política*. Tesis.
- (1997). *La imagen del poder. La consultoría política en acción*. Corregidor.
- Landi, O. (1992). *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*. Planeta.
- López Echagüe, H. (1996). *El otro. Una biografía política de Eduardo Duhalde*. Buenos Aires: Planeta.
- (2000). *El hombre que ríe. Biografía política de Carlos Federico Ruckauf*. Sudamericana.

- Maarek, P. (1997). *Marketing Político y comunicación. Claves para una buena información política*. Paidós.
- Martínez Pandiani, G. (1999). *Marketing Político. Campañas, medios y estrategias electorales*. Ugerman editor.
- Monzón, C. (1996). *Opinión Pública, comunicación y política. La formación del espacio público*. Tecnos.
- Muraro, H. (1991). *Poder y comunicación. La irrupción del marketing y la publicidad en la política*. Letra Buena.
- (1997). *Periodistas, políticos y ciudadanos*. Fondo de Cultura Económica.
- Murmis, M. y Portantiero, J.C. (1971). Estudios sobre los orígenes del peronismo. Siglo XXI.
- O' Donnell, G. (1977) Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976, *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554
- (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Editorial de Belgrano.
- Price, V. (1994). *Opinión Pública. Esfera pública y comunicación*. Paidós.
- Quevedo, L. A. (18 de octubre de 1999). La campaña de los records, *Diario Clarín*, Tribuna política, Sección Opinión, p. 15.
- Salas, E. (Septiembre-diciembre de 1994). Cultura popular en la primera etapa de la resistencia peronista (1955-1958), *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (30). Disponible en: <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/480/438>.
- Schettini, A. (2000). *Ver para creer. Televisión y política en la Argentina de los 90*. Sudamericana.
- Semán, E. (1999) *Educando a Fernando. Cómo se construyó De la Rúa Presidente*. Planeta.
- Torre, J. C. (enero- febrero del 1989). Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo. *Desarrollo Económico*, 28(112).
- Villarreal, J. (1985). Los hilos sociales del poder, en Jozami, Paz y Villarreal: *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Siglo XXI.
- Waisbord, S. (1995). *El gran desfile. Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina*. Sudamericana.

3. LOS AÑOS Y LAS CRISIS

El Gran Pánico de 1989

Ernesto Salas

La condensación de un conjunto de problemas y conflictos que arrastraba la sociedad argentina desde finales de la dictadura cívico militar, a pesar de los intentos alfonsinistas de construir una transición democrática sustentable, estallaron en el año 1989 convirtiéndolo en uno de los momentos de clivaje de los últimos cuarenta años de vida democrática. Ello habilitó el surgimiento de una nueva etapa que dejó atrás el largo ciclo de la Argentina peronista y la definitiva conclusión de lo que muchos autores habían acordado como de “empate hegemónico”.

La inquietud militar —que por momentos alcanzaba niveles de amenaza directa—; los problemas para formular una política económica estable en el marco de las dificultades de pago de la deuda externa —que funcionaba como una espada de Damocles de todo el sistema—; la nueva estructura material de la sociedad derivada de los beneficios obtenidos de la complicidad empresaria con la dictadura —que Eduardo Basualdo definió como “el nuevo poder económico de la Argentina de los años 80”—; las tensiones inflacionarias derivadas del endeudamiento y la insolvencia de las empresas del Estado para incorporar las nuevas tecnologías de la comunicación del mundo globalizado, fueron algunas de las condiciones para el estallido de una de

las más graves crisis que hubo de afrontar el sistema político argentino. A este panorama debiera agregarse la progresiva desilusión social en las potencialidades de la democracia de parte de una ciudadanía que había recibido con alborozo la llegada de una nueva época representada por el alfonsinismo en el gobierno. Lejos habían quedado las ilusiones de Raúl Alfonsín de constituir un “tercer movimiento histórico”, superador tanto del radicalismo como del peronismo.

El paso del tiempo ha aplacado las críticas y resaltado las limitaciones políticas de la época a favor de la figura de Alfonsín y su encumbramiento definitivo como el “padre de la democracia” que hoy se le prodiga. Sin embargo, puede definirse al pánico colectivo del año 1989 como aquel que dio pie a la segunda etapa de reformas del Estado que completaron las medidas expropiatorias de la dictadura de Videla mediante la adopción de los postulados del Consenso de Washington. Siguiendo a Naomi Klein (2008), las profundas reformas neoliberales de la historia reciente se han visto antecedidas de un shock inmovilizante de la sociedad que las habilitó. Es en este sentido que la memoria social retiene a 1989 como uno de los años en que vivimos en peligro.

Ansiedad, miedo, pánico

El miedo es un evento central para el estudio de las emociones y la cultura colectivas. El tema del miedo social ha sido abordado tanto desde la antropología, la sociología y la historia (Delumeau, 1978; Klein, 2008; Boucheron et al., 2016; Virilio, 2010; Boucheron, 2018; Bauman, 2003; Boscoboinik, 2016). Estudios recientes se han interesado en la cuestión del miedo y su manipulación política (Corey, 2016). Una primera aproximación al asunto es destacar que el miedo, lejos de ser espontáneo o irracional, se ubica siempre en el centro de una relación política.

En interés del objeto de este trabajo resulta necesario establecer una diferencia entre los siguientes tres tipos de emociones: la **ansiedad**, el **miedo/temor** y el **pánico/terror**. La ansiedad concierne a lo que po-

dría pasar y se presenta en condiciones no bien definidas, el miedo/temor refiere a lo que se sabe que ocurrirá, y el pánico/terror a un estado de shock emocional profundo e inmovilizante. En relación a esta última definición, ha sido Naomi Klein (2008, p. 31) quien mejor ha explicado la relación entre la terapia del shock social como antecedente del neoliberalismo y a favor de los beneficios obtenidos por las grandes empresas al llamar la atención, por ejemplo, acerca de las aplicación del terror en la dictadura de Pinochet para la imposición de las recetas de los economistas de Chicago.¹ Su aporte consistió en demostrar que una forma fundamentalista del capitalismo, representada por Milton Friedman, ha necesitado siempre de un estado de conmoción social para avanzar en la imposición de medidas que hasta entonces habían sido impopulares.

En muchas ocasiones los miedos colectivos —cuando se transforman en miedos sociales— ahondan grietas en las sociedades y conducen a la aceptación pasiva de la indicación de culpables (Boscoboinik, 2016, p. 126). En definitiva, la terapia del shock y su consecuencia, la conmoción social, puede conducir a la parálisis propia del terror y, al mismo tiempo, a aceptar el señalamiento de un responsable de los males y sufrimientos de la sociedad al que hay que atacar con políticas que, como ya se dijo, habían resultado hasta entonces de imposible aplicación.

Un análisis más profundo de los eventos que se desarrollaron a lo largo de los primeros siete meses de 1989 nos remite a la secuencia que va de la ansiedad al pánico, mediado por el rumor, y permite incorporar la gran crisis de aquel año a la galería de eventos que mediante aplicación de terapias de shock posibilitaron cambios estructurales y profundas reformas en beneficio de la ampliación de los negocios pri-

1 Otros ejemplos de la autora son: la masacre de la Plaza Tiananmen en China para reducir derechos laborales; la guerra de las Malvinas, que permitió a Margaret Thatcher aplastar la revuelta de los mineros y lanzar una gran marea privatizadora o, en 1999, el ataque de la OTAN a Belgrado que permitió rápidas privatizaciones, lo que era un objetivo previo a la guerra, etc.

vados, en esferas hasta entonces reservadas al Estado y a los derechos de los ciudadanos.

Inflación e hiperinflación

Durante toda la década de 1980 las altas variaciones anuales de precios fueron una constante al punto de formar parte del paisaje cotidiano de los argentinos. En el siguiente cuadro se observan los porcentajes de inflación respecto de otros países de América Latina:

Cuadro 1

Porcentaje anual de inflación de los principales países de América Latina (precios al consumidor)

Pais	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	209,7	433,7	688,0	385,4	81,9	174,8	387,7	3.079	2.314,5	84,0
Brasil	97,9	179,2	209,1	239,0	59,2	394,7	992,7	1861,6	1.584,6	475,8
Chile	20,7	23,6	23,2	26,2	17,4	21,4	12,7	21,5	27,3	18,7
Colombia	24,1	16,5	18,4	22,4	21,0	24,0	28,2	26,1	32,4	26,8
México	98,8	80,8	59,2	63,7	105,7	159,2	51,7	19,7	29,9	18,8
Perú	72,9	125,1	111,5	158,3	62,9	114,5	1.722,6	2.775,3	7.649,6	139,2
Venezuela	7,3	7,0	18,3	7,3	12,7	40,3	35,5	81,0	36,5	31,0

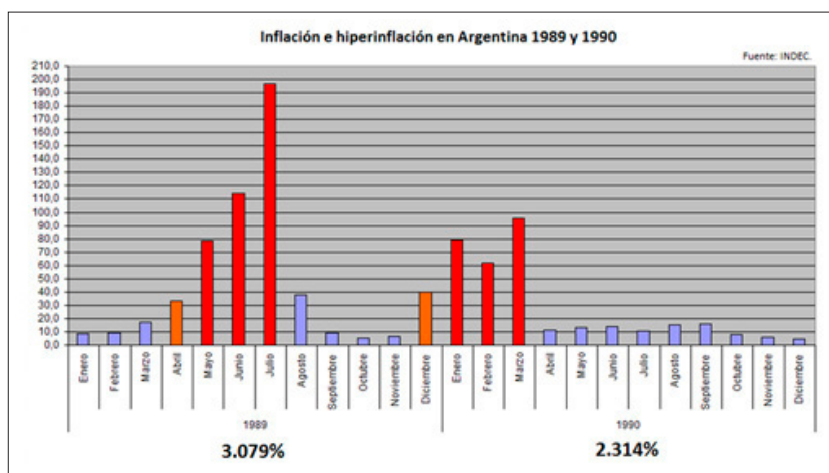
Fuente: Bulmer-Thomas, V., *The Economic history of Latin America since independence*, Cambridge, 1994. En: Rapoport, M., 2011, p. 860.

Un dato central —aunque no el único- para analizar el miedo que se extendió en el año 1989 es que este fue consecuencia de la hiperinflación, fenómeno que se repetiría, con menor intensidad, en el siguiente. El índice de precios más modesto entre los que lo miden fue del 3079% anual. Nunca antes el país había sufrido nada semejante (Krikorian, 2010). Un

análisis más focalizado muestra la secuencia de crecimiento de los precios desde marzo hasta su pico máximo entre los meses de mayo y julio. En el segundo trimestre, como consecuencia del fracaso del Plan Primavera, que había ensayado el gobierno desde agosto de 1988, los índices se dispararon. En mayo la inflación fue de 78,5%, en junio 115% y en julio 197% (Cuadro 2). Los aumentos de salarios no compensaron lo ocurrido con los precios. Las tarifas de los servicios públicos (gas, electricidad, teléfonos) aumentaron esos meses un promedio del 700%. La participación de los asalariados en el ingreso cayó hasta un mínimo histórico de 20% (Rapoport, 2011). En los hogares no se hablaba de otra cosa.

Cuadro 2

Inflación mes a mes 1989 y 1990



Fuente: Wikipedia

https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%B3n_argentina_de_1989_y_1990

Tan solo unos meses antes, a comienzos de enero, la población se enteró que el índice del costo de vida del año anterior había sido del 388% anual. Era sólo uno de los indicadores, ya habituales por cierto, de aquello que estaba por venir.

En el inicio de un verano sofocante el gobierno anunció que, ante la imposibilidad de generar energía suficiente debido a la sequía, se impondría un cronograma de cortes programados (cinco horas por zona) para la ciudad de Buenos Aires y la costa atlántica. Los aumentos de tarifas eran anuncios de todos los días: el 2 de enero crecieron entre 5 y 6% las de gas y ferrocarriles, al día siguiente aumentaron las naftas 6% y la luz el 7%. Los cortes de electricidad se extendieron hasta las 17 horas de los sábados. El 5 de enero se declaró la emergencia energética y se redujo el horario de la televisión entre las 19 y las 23 horas.

El dólar cotizaba 16,51 australes; a mediados de julio estaría a 730.

Como parte de las señales de que todo lo conocido estaba entrando en una vorágine, en la sofocante madrugada del 4 de enero, en la zona de la plaza Primera Junta, una mujer alucinada de calor arremetió a pedradas contra las vidrieras de la empresa *Frávega* que permanecían iluminadas pese al pedido a los comercios de que limitaran el uso de energía por la crisis.² En otras zonas de la ciudad grupos de vecinos se concentraron en las esquinas para protestar por los cortes. El viernes 6 de enero, se decretó asueto estatal hasta el martes para ahorrar energía y se produjo un apagón en la zona bancaria. Para completar el ánimo ciudadano, ese fin de semana se anuló la jugada del PRODE y se devolvió el valor de las tarjetas.³

Los planteos militares durante gobierno de Alfonsín, que se habían acrecentado desde la sanción de la Ley de Punto Final, no cesaron con la aprobación en el Congreso de la Ley de Obediencia Debida. El viernes 2 de diciembre de 1988, como un corolario de los anteriores, y con la demanda de la reivindicación de la lucha antsubversiva y la finalización de la política antimilitar, se produjo el tercer levantamiento castrense, esta vez liderado por el coronel Mohamed Seineldín. La sublevación comenzó inicialmente en el Regimiento de Campo de Mayo, pero asedia-

2 *La Nación*, 5 de enero de 1989, p. 4.

3 *La Nación*, 6 de enero de 1989.

dos por fuerzas leales al gobierno los carapintadas rompieron el cerco que les habían tendido y se trasladaron al Batallón de Logística 10 de Villa Martelli. Desde entonces, unas 100.000 personas se turnaron en una vigilia en la Plaza del Congreso en apoyo a la democracia, mientras grupos indignados rodearon el cuartel en el que se habían refugiado los rebeldes y los hostigó arrojándoles piedras e insultándolos. Sin embargo, una vez que los amotinados se rindieron, la policía cargó contra los manifestantes provocando varios muertos y heridos.

Dos meses más tarde, colaborando con la crisis que se anunciaba, irrumpió una consecuencia imprevista en la serie de levantamientos militares y respuestas civiles previas. Fue la emergencia de un fantasma del pasado que actuó como contracara explicativa de aquello que el gobierno había argumentado como la “teoría de los dos demonios”. En la madrugada del 23 de enero, lo que parecía extinguido como opción social y política tomó cuerpo con el ataque de un grupo aproximado de entre 40 y 50 personas del Movimiento Todos por la Patria (MTP) al Regimiento 3 de Infantería Mecanizada, situado en la localidad bonaerense de La Tablada. Fueron sitiados y luego de dos días de combate el Ejército retomó el control de la unidad. El desenlace no podía ser peor como epílogo del primer gobierno de la recuperación democrática: 39 muertos y decenas de heridos y desaparecidos agregaron angustia al clima social enrarecido en que se vivía (Salinas et al., 1993; Montero, 2012; Celesia et al., 2013). La consecuencia inmediata fue la imagen repetida del presidente Alfonsín recorriendo el cuartel entre cadáveres en compañía de mandos militares, la incapacidad de los atacantes de denunciar en los tribunales las torturas, fusilamientos y desapariciones de las que habían sido objeto y la desolación de una parte de la sociedad ante el imprevisto fortalecimiento de las justificaciones castrenses frente al genocidio. Y el año apenas comenzaba...

También a fines de enero se verificó el fracaso de las gestiones del presidente de Banco Central de la República Argentina, José Luis Machinea, ante los bancos en Nueva York para conseguir nuevos créditos con los que pagar los intereses de la deuda. El 6 de febrero el gobierno abrió

la compuerta por la que desbordó una corriente que se lo llevó puesto y la población vivió algunos de los más angustiosos meses del siglo XX. Ese día, el funcionario anunció que el Banco Central dejaría de vender dólares en el mercado de cambios.⁴ Por entonces:

la oferta de dólares en el mercado cambiario se volvió casi nula –ya que los oferentes privados tradicionales dejaron de liquidar moneda extranjera–, la demanda de la divisa adquirió características completamente desmesuradas, ya que la demanda habitual de dólares (para efectuar transacciones comerciales, turismo o remesas al exterior) se vio drásticamente ampliada por la demanda para atesoramiento de toda la población por el miedo social generado ante la espectacular desvalorización de la moneda local y la constante apreciación del dólar (Aronskind, 2019).

Apenas pasaron sesenta días hasta que el dólar y la creciente inflación, acompañados del pedido desesperado de los dirigentes políticos radicales para aliviar en algo la situación en vísperas de las elecciones⁵, provocaron la renuncia del titular de la cartera de economía Juan Sourrouille. El plan, que no había llegado a cumplir un año, se derrumbó. De allí en más todo fue aluvional. En los tres meses siguientes se sucedieron en el ministerio de Economía, impotentes de

4 Según Machinea, habían adoptado esa drástica decisión por las dificultades económicas que atravesaba el gobierno, pero también por las declaraciones del candidato del peronismo Carlos Menem acerca de que, “una vez en la presidencia reduciría los impuestos a la mitad, duplicaría el salario real y no pagaría la deuda por tres años. A partir de entonces la pérdida de reservas se hizo insostenible y mi convicción fue que había que preservar las reservas que quedaban” (Torre, 2021, p. 490)

5 Con el propósito de que las elecciones presidenciales se realizaran bajo los efectos del nuevo plan económico, Alfonsín cambió, mediante un decreto de octubre de 1988, la fecha de la convocatoria para el 14 de mayo de 1989. El traspaso, de todas maneras, no se modificó y continuó siendo el tradicional del 10 de diciembre. Los acontecimientos dieron por tierra con todas estas especulaciones. En la principal fuerza opositora, el peronismo, las elecciones internas para definir el candidato entre los renovadores habían sido ganadas por Carlos Menem en contra de Antonio Cafiero.

conjurar la crisis, otros dos dirigentes radicales: Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez. Después de la liberación del mercado de divisas a partir de la tercera semana de abril, tanto el valor del dólar como los precios se dispararon.

Pobres y nuevos pobres

Según Taine en *L' Ancien Regime* —citado en Lefebvre (1986)- “el pueblo se parece a un hombre que camina en un estanque, con el agua al cuello; a la menor depresión del suelo, a la menor oleada, pierde pie, se hunde y se ahoga”. En el prefacio de su célebre libro acerca del pánico y los rumores de complot en el año de la revolución francesa, Georges Lefebvre justificaba su posición con un: “Quizá parezca legítimo que, al tratar de explicar el gran pánico, haya procurado colocarme entre aquellos que lo han sufrido” (p. 9). Quisiera asumir ahora, dentro de lo posible, esta perspectiva e invertir la mirada macroeconómica, la de los conflictos entre fracciones del capital o de los bancos extranjeros en el desarrollo de la crisis, para mirar con la experiencia de aquellos que la sufrieron/sufrimos, la de la angustia de los que no llegaban a fin de mes, la de las imágenes recurrentes de parejas con hijos frente a las góndolas que veían desvanecerse el precio que instantes antes habían visto en los productos, la de los habitantes de los barrios de los conurbanos de las ciudades que se agolparon a las puertas de los supermercados y se llevaron alimentos, la de los comerciantes que vieron a sus clientes correr con la mercadería entre las manos sin importarles su destino, la de los que se organizaron porque escucharon el rumor de que sus barrios serían atacados, las de las ollas populares y los comedores. Todo aquello que configuró el gran pánico de 1989.

La reconversión productiva que instaló la dictadura en la estructura material de la Argentina se profundizó durante los primeros años democráticos. Sus efectos sobre los sectores populares fueron graves: la desorganización de la clase obrera y su fraccionamiento, el asentamiento de un creciente cuentapropismo, el empobrecimiento de una porción

de los sectores medios, la caída de los ingresos de la mayoría de la población y el aumento de la desocupación y la subocupación. Una de las secuelas de estos procesos fueron las tomas de tierras y la conformación de nuevos asentamientos en el conurbano bonaerense. Una síntesis de estos fenómenos ayudará a comprender el estado de las clases populares en el momento de la crisis de 1989.

Una serie de trabajos desarrollados durante los primeros años de la década de 1990 dieron cuenta de estos cambios. Entre 1980 y 1989, los salarios reales industriales perdieron el 14% (1980=100; 1989=86,2); el desempleo aumentó del 2,6 al 8,4%, mientras el subempleo lo hizo de 4,5 a 9,3% (Rapoport, 2000, p. 927). El ingreso per cápita promedio de los dos quintiles de familias de menores ingresos se redujo en casi 35% durante la década del ochenta (Barbeito y Lo Vuolo, 1992). En el marco de una reducción general de los ingresos, los estratos inferiores de los sectores medios, particularmente los no asalariados, fueron los más afectados. Si entre 1980 y 1990, los índices de pobres estructurales apenas variaron (entre 16,4% y 16,1%), los de empobrecidos o “nuevos pobres” aumentaron de 4,2% a 18,4%, alcanzando la totalidad de pobres en 1990 el 34,5% de la población. Los “nuevos pobres” o “empobrecidos” eran:

hogares que han visto caer sus ingresos a niveles en los que no pueden cubrir una canasta básica de bienes y servicios, es decir que tiene dificultades para comprar alimentos, medicamentos, vestimenta, etc., pero que no tienen las típicas carencias de los habitantes de las villas [...] consumos que se eliminan, modifican o limitan, restricciones en la vida cotidiana, ropa y bienes de hogar que no se reemplazan, compra y venta de cosas usadas, etc., van conformando un panorama de carencias que se acumulan día a día (Minujin, 1992, pp. 25-30).

En términos generales, hacia 1974 solo el 4% de los hogares tenían un ingreso per cápita inferior que el valor de la línea de pobreza, mientras que en 1992, cerca del 20% de las familias se encontraban en esa condición (Beccaria, 1993).

En cuanto al desempleo, el subempleo y la precariedad, es observable: 1) un incremento de la desocupación abierta y de la subocupación horaria; 2) aumento de la incertidumbre de los ocupados sobre la continuidad de la relación laboral; 3) un crecimiento de la cantidad de empleos precarios, “en negro”; 4) aumento del trabajo autónomo; y 5) aceptación de los trabajadores de desempeñarse en puestos de menor experiencia que la que poseen (Beccaria y López, 1996).

Tomas de tierra y asentamientos

Entre las postrimerías de la dictadura y los años previos a la crisis de 1989 miles de familias debieron abandonar sus viviendas en busca de nuevos lugares para vivir. La novedad de este fenómeno fue que el crecimiento de los habitantes en villas miseria y asentamientos no fue, como en tiempos pasados, producto de migraciones internas o de países limítrofes sino la consecuencia de movimientos de población intraurbanos. Ello se debió, en su origen, a que la dictadura comenzó una política de gentrificación de la ciudad de Buenos Aires en busca de crear espacios de exclusividad en los centros urbanos. La expulsión de sectores populares de estas áreas para valorizarlas fue una política deliberada que tuvo continuidad en el tiempo.

Según datos elaborados por María Cristina Cravino, la población en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) aumentó un 41,1% entre 1980 y 1990 (de 290.920 a 410.479 personas) mientras en el mismo periodo la población aumentó solo un 27,3% (de 6.823.175 a 7.969.324 personas). Los distritos que más colaboraron con este aumento fueron la ciudad de Buenos Aires, Almirante Brown, General San Martín, Lomas de Zamora, Quilmes, San Fernando, Tigre y Florencio Varela (Cravino, 2018, p. 72). Otras investigaciones han mostrado cómo este fenómeno se realizó en forma centrífuga, orientada desde el centro hacia el segundo y tercer cordón del conurbano (Barrera, Gielis y Stratta, 2007).

Estos movimientos pueden explicarse por varios factores: 1) la liberación del precio de los alquileres que habían estado regulados desde 1943⁶; 2) las transformaciones socio espaciales debidas a la sanción del Código de Planeamiento urbano de la ciudad de Buenos Aires (1977) que encareció el valor de los terrenos, restringió las actividades industriales y orientó la ciudad hacia un perfil residencial; 3) la construcción de grandes obras de infraestructura (autopistas, estacionamientos); 4) una política expulsiva de los habitantes de las villas, hoteles e inquilinatos de la ciudad calculada en aproximadamente 200.000 personas (Blaustein, 2006)⁷. Al mismo tiempo, en diciembre de 1976 el gobierno de la provincia de Buenos Aires suspendió los loteos y, unos meses más tarde, prohibió la venta de terrenos que no contaran con la infraestructura correspondiente (agua, luz, cloacas, desagües). La consecuencia directa fue que el precio de la tierra aumentó y con ello se anuló la posibilidad, que era bastante común para las familias trabajadoras, de adquirir parcelas de tierra rural fraccionada y vendida en cuotas. La tierra quedó reservada para la construcción de emprendimientos inmobiliarios como barrios cerrados y *countries* (Aristizabal e Izaguirre, 1988).

Entre septiembre y noviembre de 1981, 4600 familias se movilizaron organizadamente y tomaron 211 hectáreas de terrenos en la zona sur del Gran Buenos Aires, en los barrios de San Francisco Solano y Rafael Calzada, en los partidos de Quilmes, y Almirante Brown. La organización de las ocupaciones se hizo con la participación de miembros de las Comunidades Eclesiales de Base del obispado de Quilmes y de la

6 Los precios se liberaron mediante la Ley n° 21.342/76 de Normalización de Localizaciones Urbanas. Casi medio millón de inquilinos que se declararon no pudientes debieron regularizar su situación. Muchos de ellos migraron hacia el conurbano (Davenport, 2022)

7 Aunque los investigadores calculan que una parte de ellos retornaron a la ciudad de Buenos Aires o, que en la misma, se realizaron asentamientos de nuevos migrantes, lo que explica que figure en la década de 1980 como uno de los distritos de mayor crecimiento de la población en villas del AMBA.

regional de la CGT de la misma localidad.⁸ Entre septiembre y noviembre se sucedieron tomas de tierras en La Paz, Santa Rosa, Santa Lucía, El Tala, San Martín y Monte de los Curas. En noviembre, el interventor municipal de la dictadura en Quilmes ordenó el desalojo de los ocupantes con topadoras. Sin embargo, el padre Raúl Berardo, de la iglesia Nuestra Señora de Itatí, se interpuso entre las máquinas y las casillas y logró una tregua. Entretanto se organizó el último de los asentamientos y el gobierno de la dictadura procedió a tenderles un cerco policial. El asedio duró seis meses, hasta que la guerra de Malvinas hizo que aflojara la presencia represiva en los asentamientos.

Las ocupaciones de 1981 fueron muy diferentes a las que en el pasado se transformaron en las villas miseria. Estas nuevas fueron realizadas de manera organizada, se trazaron lotes por familia, calles en damero y se reservaron espacios para uso comunitario. La idea que los guiaba era la de conformar barrios con las características propias del desarrollo urbano colindante y evitar el estigma que acarrearaban los pobladores de las villas. Esta modalidad se repetiría con diversos grados de semejanza en los años posteriores. En 1983, entre otros, y con la experiencia de la lucha sindical y política de algunos vecinos, 150 familias formaron en La Matanza el Barrio María Elena ocupando organizadamente 57 manzanas. Todas estas acciones territoriales fueron un antecedente de la explosión de ocupaciones entre los años de 1986 a 1988.

La ola de tomas de terrenos entre 1986 y 1988 fue mucho más fuerte que las anteriores y ocurrió en las localidades de Gregorio de Laferrere, Ciudad Evita e Isidro Casanova, en el partido de La Matanza.⁹ La primera de ellas fue iniciada por 180 familias que habían sido afectadas por las fuertes inundaciones de noviembre de 1985 que hicieron imposible la

8 La narración de la secuencia de las tomas de 1981 sigue el relato que hacen de las mismas Aristizabal e Izaguirre (1988).

9 El relato que sigue de la tomas y la constitución de los tres barrios en La Matanza ha sido tomado de la investigación de Denis Merklen (1991).

vida en su barrio de origen, cercano a las tierras del nuevo asentamiento. El predio que ocuparon en Gregorio de Laferrere, que apodaron “El Tambo”, abarcaba 30 hectáreas y era propiedad del Estado nacional. La toma comenzó el 6 de enero de 1986 y se extendió hasta marzo del mismo año. Acostumbrados a recurrir a la ayuda de la Iglesia Católica en los períodos de inundación, los pobladores tenían contacto con un grupo de militantes de las Comunidades Eclesiales de Base y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) que proponían una iglesia más activa que superara las simples acciones de la “caridad cristiana”. Fueron ellos los que los pusieron en contacto con la experiencia de los asentamientos de Quilmes y les brindaron asesoramiento técnico para una “invasión organizada”. En los meses siguientes —mediados por varios enfrentamientos armados y el asedio policial— otras centenas de familias se sumaron a la toma llegando a un número final de 710 (3.600 personas). Pero la explosión que significó el arribo a la zona de cientos de familias en busca de tierra, derivó en la formación de otros dos asentamientos, el “22 de enero” y “El Privado”. El primero es un predio localizado en Ciudad Evita, casi frente a “El Tambo”. La toma fue el 22 de enero de 1986. La superficie del terreno abarcó 107 hectáreas y participaron 2.500 familias, un total aproximado de 13.000 personas. Fue el más grande de los asentamientos originados en las tomas de 1986. Relata Denis Merklen: “Venían de todos lados, de barrios vecinos y lejanos, de Capital Federal y del Gran Buenos Aires, los extranjeros llamaban a sus familiares de países limítrofes. El pueblo parecía lanzarse a la conquista de la tierra, cada cual llegaba con su historia a cuestas y la ilusión de encontrar un lugar” (1991, p. 55). La tercera de las tomas de La Matanza fue en la localidad de Isidro Casanova, sobre Avenida Crovara, el asentamiento “17 de marzo”. El terreno abarcaba una superficie de 50 hectáreas y las familias implicadas fueron 900, lo que hace un aproximado de 4.600 personas. La mayoría provenía de los terrenos de El Privado (cuya toma había sido desalojada).

En vísperas de la gran crisis de 1989 el mundo urbano popular estaba en transformación. Por entonces, una parte de los debates tanto académicos como políticos discutían el cambio de las acciones reivindicati-

vas y su traslado de la fábrica al territorio. En el fondo de este debate se confrontaban las ideas de aquellos que argumentaban sobre la desaparición de la clase obrera y la emergencia de una sociedad posindustrial y la de aquellos que se aferraban con nuevos argumentos a la persistencia de la noción de clase aunque esta estuviera en un proceso de transformación todavía inexplorado.

Los saqueos

El 14 de mayo fueron las elecciones nacionales. Triunfó, como era esperable, el candidato peronista de la oposición, que prometía resolver la crisis con el aumento de los salarios, el “salariazó” y la “revolución productiva”, que fueron las consignas de su campaña. El cierre de los comicios abrió un lapso de seis meses, que se volvió interminable, para el cambio de gobierno. Fue entonces que, a la crisis económica, se sumó la crisis política. Una semana más tarde comenzaron los saqueos.

El relato más completo de los graves sucesos que se describen a continuación siguen siendo los trabajos del Programa de Investigaciones sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA) (Iñigo Carrera y Cotarelo, 1998; e Iñigo Carrera, Cotarelo, Gómez y Kindgard, 1995). Estos autores han planteado una periodización de los acontecimientos que puede resumirlos de la siguiente manera: un primer momento de manifestaciones contra el alza de precios, un segundo momento en el que comienzan los saqueos, un tercer momento de choques entre manifestantes y la policía, un cuarto momento de saqueos generalizados (la revuelta) y, finalmente choques aislados en el declive del ciclo (Iñigo Carrera y Cotarelo, 1998, p. 8).

De las 282 acciones relevadas por el equipo del PIMSA entre los meses de mayo y julio de 1989, el 90,5% se concentró en seis jurisdicciones: Gran Buenos Aires: 30,1% (85 acciones), Santa Fe: 27,3% (77), Córdoba: 13,5% (38), Mendoza: 8,2% (23), Tucumán: 7,1% (20) y Capital Federal: 4,3% (12), distribuyéndose el 9,5% restante en ocho jurisdicciones (Iñigo Carrera et al., 1995, p. 45).

Por otro lado, en cuanto al tipo de hechos, los saqueos a comercios grandes o pequeños constituyen el 77,6% del total. Una mirada más detallada de los mismos indica que el 90% del total tuvieron como objetivo llevarse mercaderías, mientras los restantes fueron concentraciones enfrente de los supermercados para conseguir alimentos que serían distribuidos por los propietarios (p. 50).

Del total relevado de las acciones, el 8% agrega al saqueo de alimentos el robo de dinero, electrodomésticos, equipos, etc., otro 4,7% se trata de robo de mercaderías sin especificar (en comercios no alimenticios) y el 1,5% ropa. Entre las acciones que no son saqueos (8,2% del total), las principales son expresiones de protesta como marchas, cacerolazos, ollas populares y cierres de comercios (p. 51).

También las hay, aunque en menor medida, aquellas que incluyen la utilización de la violencia. Ocurrieron principalmente el 30 de mayo y con la particularidad de ser muy diferentes entre ellas: bombas de estruendo en la zona bancaria, disparos contra comisarías y patrulleros e incluso contra un helicóptero policial (p. 53).

Los primeros indicios fueron manifestaciones callejeras en Córdoba y Rosario que se expresaban contra la política económica del gobierno. Casi de inmediato, las sucedieron los saqueos a supermercados que comenzaron en Córdoba el 23 de mayo y al día siguiente se extendieron a Rosario. A partir del día 26 son evidentes en otros puntos del país. Las acciones se prolongaron por dos meses, aunque la mayoría de ellas (64%) se concentraron entre el 29 y el 31 de mayo.

Rosario

Si el pueblo es como un río que busca su cauce, luego de unos días desde el inicio de la pueblada, el 29 de mayo decenas de miles de personas desbordaron los barrios de Rosario e invadieron supermercados y comercios. Ese día fueron saqueados más de 100 establecimientos. El saldo fue de dos muertos, más de 40 heridos y unos 600 detenidos.

El 30, a pesar de regir el estado de emergencia y el estado de sitio, hay 171 ataques comprobados a locales comerciales, entre ellos 15 su-

permercados que son saqueados, sin contarse los registrados en otras localidades cercanas o los que no son denunciados formalmente. Ese día los saqueos se producen con mayor intensidad en la zona de la periferia sur y debido a que una gran cantidad de supermercados ya han sido saqueados, grupos de personas atacan frigoríficos y también pequeños comercios como almacenes y panaderías. Al final del día se cuentan 9 muertos, más de 100 heridos y por lo menos 1.000 detenidos. El ministerio de Gobierno de Santa Fe informa que 14 personas fueron detenidas y puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (Iñigo Carreras y Cotarelo, 1998, p. 9).

La policía y la gendarmería, enviadas a la zona para reforzar la represión, son superadas. Una multitud asalta un depósito de azúcar. En un primer momento los gendarmes logran detenerlos con balas de goma. La multitud los repele con piedras y logran lo inesperado: no sólo deben liberar a las personas que habían apresado sino que tampoco pueden impedir el saqueo.

En medio de una situación fuera de control, los dueños de algunos comercios pequeños se ven obligados a defender con armas sus negocios y disparan contra grupos de saqueadores, entre los que hay niños y mujeres; dos hombres mueren. En cambio otros comerciantes, frente a la presencia de sus propios compradores, prefieren entregar mercaderías o permitirles el ingreso para que se lleven los alimentos con el fin de evitar destrozos en el local.

En un comienzo, los asaltantes experimentan que la policía se contiene frente a lo que presumen sería una masacre, pero con la llegada de la gendarmería a la zona se producen choques entre vecinos y gendarmes originándose tiroteos.

En Villa Gobernador Gálvez, localidad cercana a Rosario, la ciudad desborda de saqueos. Hay choques entre las fuerzas de represión con personas armadas que intentan asaltar frigoríficos y plantas fabriles. La mayor parte de los comercios son arrasados. 200 gendarmes son movilizados hacia la localidad. El gobierno extiende la idea de una conspiración y los saqueadores son oficialmente calificados como

“agitadores” y “subversivos”. Los medios de comunicación informan que las autoridades afirman que se han detectado grupos de personas armadas que incitan a los manifestantes desde autos y motos, por lo que se imparte la orden de reprimir con balas de fuego (p. 10). La noche del 29 el gobierno provincial prohíbe los espectáculos públicos y las reuniones en lugares abiertos o cerrados, se suspenden las clases y se recomienda a los habitantes que permanezcan en sus casas.

En ese mismo momento, el gobierno nacional, con el aval del justicialismo, impone el Estado de Sitio en todo el país por el lapso de treinta días.

San Miguel

Varias fueron las localidades del conurbano bonaerense en las que se desarrollaron saqueos y enfrentamientos. Sin embargo, en los días 29 y 30 de mayo el epicentro de los sucesos se encuentra en la localidad de San Miguel, en el límite con Moreno y José C. Paz, en el partido de General Sarmiento.

En la tarde del día 29 un grupo de jóvenes de los barrios más pobres se apoderan de tres colectivos y los usan para cargar las mercaderías saqueadas de dos supermercados. Por el relato de los empleados se sabe que la mayoría eran menores de edad y mujeres, “que inclusive llevaban a sus hijos lactantes en brazos”. La policía bloquea toda la zona con más de 1.000 efectivos fuertemente armados. Si bien voceros policiales informan que lograron que los saqueadores devolvieran la mercadería robada, los empleados afirmaron que las madres “levantaban a sus bebés en alto y le gritaban a la policía que les disparen”. Son detenidas 286 personas (120 menores) en el lugar del hecho (Iñigo Carreras y Cotarelo, 1998, p. 12). Cuando en un comercio a varios vecinos que forman fila para comprar les informan que se acabó la harina, pero descubren que la tienen guardada en un sótano, vuelven indignados al barrio, regresan con todo tipo de vehículos, desde camiones hasta bicicletas, y saquean todo.

El día 30 por la mañana son asaltados varios comercios en Avenida

Mitre al 3000. Para repeler a los saqueadores, la policía dispara gases lacrimógenos y balas de goma y de plomo. En un primer momento la multitud se dispersa pero un rato más tarde vuelve a reagruparse para enfrentar a la policía con piedras y botellas. Según los agentes, reciben disparos de armas cortas. La acción se desarrolla en varias cuadras a la redonda. A primera hora de la tarde una marea de más de 1000 personas contraataca y los desborda. En el mismo momento otro grupo de vecinos saquea un supermercado mayorista. Una hora más tarde la policía, con disparos de balas de goma, granadas de humo y gases lacrimógenos, logra recuperar el control del lugar. Alrededor de las 16 hay un nuevo choque entre saqueadores y policías, con bastonazos, gases y finalmente disparos de armas de fuego policiales desde los techos del supermercado y casas vecinas. En otro hecho, 600 personas arrasan con varios supermercados y se llevan las mercaderías en los carros y changuitos de los mismos establecimientos asaltados (p. 13).

En el Cruce Castelar se reúnen 2000 vecinos de barrios cercanos que esperan el reparto de comida. Algunos saquean negocios y la zona se convierte en escenario de saqueos y choques con la policía. Al anochecer la ruta 23 es “tierra arrasada”. Son muy pocos los comercios que no han sido asaltados. El hospital de Moreno informa que hay 23 heridos de bala y un muerto, todos vecinos.

Mientras tanto, la policía informa que hay grupos fuertemente armados. Por la noche del 30 se escuchan espaciados los disparos de las pistolas, los lanza gases y las itakas de la policía contra pobladores desesperados por lograr algún tipo de alimento. Los choques continúan toda la noche en los barrios Frino (José C. Paz), Villa Mitre y San Ambrosio (San Miguel). Se informa que hay 5 personas muertas y 13 heridas en los choques en San Miguel, en tanto que el secretario de Seguridad de la provincia informa de 3 muertos —2 en San Miguel y 1 en Moreno— y decenas de heridos y detenidos (p. 13).

Los videos de los medios de comunicación son testigos mudos de las escenas de saqueos en los supermercados. Se ve cuando los más decididos rompen las cortinas y entran. Por detrás se suman los que no

pueden creer que estén haciendo aquello que están haciendo, dudan, se ven confundidos, entran por fin tratando de salir rápido para evitar la detención. La multitud es caótica y en el desenfreno rompen, desordenan. Algunos toman los propios carros del negocio, otros salen con bolsas. Los más favorecidos cargan en autos lo robado. La sensación general es un estado de confusión, “lo hago o no lo hago”. En todas las ocasiones llega la policía. Son tantos que, aunque los detienen, no pueden controlar que se les escapen. Algunos abandonan lo robado, la mayoría se aferra a la mercadería obtenida. Los más son hombres y mujeres jóvenes. También participan niños y niñas, envueltos en la travesura permitida por los grandes. En todos se nota el miedo. Si han atravesado la barrera moral de no importarles que los vean robando, igual en muchos persisten el pudor y la vergüenza. Los dueños de los comercios pequeños se ven desesperados, presos del pánico y con la impotencia de ver destruido en pocos minutos lo que ha costado tanto.

Centenares de escenas como las aquí descritas se repitieron en todo el país, sobre todo en los conurbanos de las capitales de provincia más importantes. Una excepción lo constituyó la ciudad de La Plata en la que no se produjeron asaltos.

Pese a la masividad del fenómeno descrito, resulta evidente que amplios sectores de la misma condición material que los pobladores que asaltaron los comercios no fueron parte de las acciones colectivas que desembocaron en los saqueos, por lo que algunas de las causas que motivaron estos todavía no resultan del todo claras.

Rumor y miedo en los barrios

Al caer la noche del 30 de mayo y en los días siguientes, cuando ya no quedaban comercios sin asaltar, se esparció un rumor que desató la imaginación de otros temores preexistentes. Llegó, como llegan los rumores, sin que nadie sepa con certeza quién lo había propagado, en miles de voces que repiten, deforman y agregan aquello que verdaderamente creen posible y temen: que hordas de saqueadores avanzan

por los barrios asaltando las viviendas.

María Rosa Neufeld y María Cristina Cravino, en su trabajo de campo de 2001, encuentran que sus entrevistados recuerdan los hechos de 1989 como un momento de confusión, “la sensación de no saber quién era quién y qué sucedía en el exterior del barrio (que era vivido como un afuera peligroso” (p. 154). Y al mismo tiempo, los recuerdos van de la angustia a los momentos de “aventura”. Lo concreto es que en la memoria de los protagonistas, el miedo que trajeron los rumores ocupó la escena durante varios días.

Para algunos vecinos fueron los policías los que los propagaron. Recorrían los barrios diciendo “que se quedaran en sus casas porque los otros barrios venían saqueando las casas y quemando, violando y matando gente”. José, uno de los entrevistados, contó que había sido él quien había corrido como loco gritando:

“las mujeres y los chicos adentro y los hombres afuera que vienen los de los otros barrios, vienen a saquear, a violar a matar”. No sabés (...) casi me enfermo (...) casi me agarro un paro. (José, en Neufeld y Cravino, 2001, p. 157)

Y continúa:

Entonces en cada cuadra había 8, 10 tipos armados, escopetas, pistolas, revólver, machete, cuchillo, y fogaleta. Mirá lo que hice yo: me fui hasta “Mitre” (villa miseria cercana) (...) había una cinta a lo largo que cruzaba toda la calle, y estaba todo oscuro, y me dicen “quedate quieto”, y yo les dije “está bien no tiren,” soy del Barrio Las Calas, vine a hablar”. Se me acercaron cuatro tipos y me apuntaron con un revólver en la cabeza. “Está bien flaco, no pasa nada, soy de Las Calas, yo venía a ver si ustedes venían para el barrio de nosotros, yo soy del cuerpo de delegados”. “No”, me dice, “ustedes son los que se vienen para acá”. “No”, le digo, “nosotros estamos quietos ahí esperando que ustedes vengan, no nosotros estamos todos quietos acá.” Me dice el muchacho, “mirá para que no nos confundamos y no nos matemos entre nosotros, pónganse una cinta blanca en el brazo y cuando vengan para este lado digan XX blanco, y nosotros vamos a decir, blanco Mitre, entonces sabemos que somos de esta zona, lo mismo va

a decir Trujuy” (otro barrio cercano). Entonces ya fui con esa tranquilidad, al resto vos lo veías a todos con el brazalete blanco, después me fui a la otra punta, venía un patrullero con cuatro policías al costado con itakas (*ametralladoras*) en la mano, yo me iba para la otra punta, y veo que vienen los policías y retrocedo y les digo a la gente “arréglense”, y me meto entre la gente y pasaron los vigilantes, porque no sabíamos si eran vigilantes o qué, porque andaban de civil, ni a los vigilantes les teníamos confianza, y saludaban (p. 157).

Algunos diarios¹⁰ relatan la misma situación. Los vecinos de barrios contiguos comenzaron a identificarse entre sí de diferentes maneras, descubriéndose el torso, con brazaletes, pañuelos, colores, signos de identidad barrial para diferenciarse frente a quienes consideraban serían sus atacantes. Armaron barricadas en los accesos por donde suponían que podrían entrar los invasores y montaron guardias permanentes en ellas. Se armaron con lo que tenían, cuchillos, machetes, armas cortas y escopetas. En el relato de una entrevistada aparecen otras imágenes, verídicas o no: el paso de varios autos con banderas argentinas con personas que anunciaban “dentro de una hora va a venir el barrio tal, están viniendo”. En su recuerdo, la mujer los identifica como terroristas, dado que “para poner a un pueblo a un barrio así con ese terror, serían terroristas” (p. 159, nota 14). El rumor de hordas que llegarían de afuera para atacar los barrios, aparte de reforzar los vínculos entre los vecinos para la defensa provocó el efecto de fijar a las personas en sus casas, las barricadas y las esquinas para defender lo propio. Incluso hay relatos de que la gente no quería ir a trabajar por el temor a perderlo todo. Esta circunstancia, sumada a la entrega de comida fue aliviando la situación. Según datos del Ministerio del Interior, se registraron 14 muertos y 80 heridos.¹¹

10 *Página/12*, 4 de junio de 1989, citado en Neufeld y Cravino, 2001, p. 158.

11 *El País*, 2 de junio de 1989.

Las ollas

Además del miedo y la conmoción que provocaron los saqueos de 1989, Neufeld y Cravino encuentran cómo habita en la memoria “un momento de fuerte unidad en el barrio y una situación de gran desesperación por la falta de medios para la subsistencia” (p. 150). La experiencia generalizada de peligro y el contexto de graves necesidades es recordado como un momento “en que se vivió la experiencia de *la unidad*, de la construcción de organizaciones que, apelando a la *solidaridad*, permitieron afrontar la crisis que provocó la hiperinflación” (Neufeld y Cravino, 2001, p. 160 [las itálicas son del original]). Para las autoras, esta relación es explícita en el relato de algunos de sus entrevistados, como Gonzalo y Teresa:

El comedor comunitario fue creado a partir de los saqueos, en ese entonces ya estaba creada la Capilla, y ahí en la época de los saqueos vino un bajón, los comercios no tenían mercaderías existentes y nada por el estilo y nos vimos en la necesidad de crear una fuente de alimentación, organizar algo para poder dar de comer (...) viene a ser a criaturas, gente, madres embarazadas, madres solteras, familias en sí pero pertenecientes a este barrio. Nos han facilitado la Capilla para hacer una olla popular (Neufeld y Cravino, 2001, p. 161).

Por otro lado el PIMSA propone la hipótesis de que los habitantes de las villas fueron más propensos al saqueo mientras los vecinos de los asentamientos, con organizaciones barriales recientes, tendieron a la organización de ollas populares y comedores (Iñigo Carrera et al., 1995, p. 64).

Tanto si participaron de los saqueos o consiguieron mercadería en el contexto de los mismos a través de organizaciones gubernamentales, vecinos de diversos barrios describen el origen de las ollas populares y, más tarde, la construcción de comedores permanentes como parte de las acciones a que los llevó la situación de extrema necesidad de 1989.

El complot

¿Hubo un complot organizado para voltear al gobierno de Raúl Alfonsín? Según esta interpretación, desarrollada a través de los años, sectores del justicialismo habrían instigado, agitado u organizado los asaltos a los supermercados y el conjunto de las acciones que terminaron con la renuncia de Alfonsín a terminar su mandato y la asunción anticipada de Carlos Menem a la presidencia. Unos años después, el propio Alfonsín se refirió a los hechos como “el complot de los supermercados”.¹² También Simón Lázara, un dirigente muy cercano al ex presidente, arrojó una sombra de duda sobre los acontecimientos de Villa Gobernador Gálvez en base a fuentes periodísticas. Lázara deslizó que detrás de las personas que —según esas fuentes— recorrían barrios de emergencia “repartiendo armamento y expresando a la gente ‘hay que defender el alimento’ se encontraba el aval de las autoridades de la provincia: apuntaba sin nombrarlo al vicegobernador de santa Fe, Antonio Vanrell. Lo mismo para los sucesos de San Miguel, al caracterizar la zona como “potencialmente peligrosa” y con predominio del justicialismo. En concreto, la acusación de Lázara apuntó contra lo que denominaba “el nuevo bloque de poder”, una alianza entre el menemismo y el establishment, con los militares carapintadas como fuerza de choque (Lázara, 1997, pp. 296-304).

Sin embargo, la fuente a la que Lázara hace referencia concuerda con una declaración —contemporánea a los hechos— de Carlos Álvarez, ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires —que en aquel momento estaba gobernada por el peronista Antonio Cafiero—, en la cual decía que “un 80 por ciento de las personas que saquean supermercados tienen un genuino problema social o directamente hambre, un 15

12 Raúl Alfonsín en “La segunda transición (reflexiones del ex presidente acerca de la democracia en la Argentina)”, diario *Clarín*; 2/5/93. (citado en Iñigo Carrera et al., 1995, p. 5).

por ciento se compone de activistas de distintos partidos políticos (...) y el cinco por ciento restante pertenece a sectores que buscan la desestabilización del sistema (militantes de izquierda y carapintadas).¹³

Como en casi todas las protestas colectivas que desbordan los marcos para contenerlas, los gobiernos, tanto el nacional como los provinciales, culparon a instigadores externos, “activistas profesionales” y grupos de izquierda de ser los autores. El diario *La Capital* de Rosario especulaba que los hechos del 29 de mayo habían sido “perfectamente organizados” y que ello podría tener que ver con el aniversario del *Cordobazo* (cit. en Madoery y Seminará, 1999). El gobernador de Córdoba —candidato de la UCR en las elecciones— dijo en medio de los saqueos que “Sólo un ignorante podría dejar de pensar que no hay móviles políticos en los incidentes [...] los promotores son gente de izquierda.¹⁴ Y *Clarín*, unos días después, opinaba de los saqueos en Rosario que “elementos, que oficialmente fueron calificados como ‘agitadores’ y ‘subversivos’, procedieron a saquear a por lo menos un centenar de comercios, entre ellos varios supermercados y negocios dedicados a la venta de alimentos”.¹⁵

El equipo del PIMSA que estudió los hechos con detenimiento observó que pese a los ataques cruzados entre el gobierno y la oposición para culpar a instigadores externos por los hechos (el PJ a los radicales; el gobierno al PJ; ambos, junto a la izquierda, a los carapintadas, etc.), del análisis de las acciones de aquellos días “sólo en el 6,2% del total de saqueos aparece, bajo distintas formas, una organización visible [...] que provoca o genera la situación” (Iñigo Carrera et al., 1995, p.52). A la misma conclusión llegaron en su trabajo de campo Neufeld y Cravino cuando afirman que en la estructuración de sentidos de sus entre-

13 Página/12, 4 de junio de 1989, citado en Neufeld y Cravino, 2001).

14 *La Capital*, 27 de mayo de 1989.

15 *Clarín*, 30 de mayo de 1989.

vistados “los recuerdos de estos sucesos son presentados fuera de toda matriz política” y en contraste con los discursos de las autoridades que culpaban de los saqueos a agitadores y delincuentes (Neufeld y Cravino, 2001, p. 156)

Debates

La inflación acumulada entre enero y mayo de 1989 fue 332,52%. Hay coincidencia en que ello fue el detonante principal de los saqueos. La hiper provocó un quiebre de los presupuestos sociales: las mercancías dejaron de tener precio y la moneda dejó de funcionar como equivalente. Se trató de la ruptura de aquello “que aparece mediando todas las relaciones que forman la base de la sociedad capitalista” (Iñigo Carrera et al., 1995).

El aporte de E.P. Thompson (1984) al estudio de las revueltas de hambre fue que estas se encuadraban en la experiencia de lo que definió como la “economía moral de la multitud”, es decir, el conjunto de marcos, tradiciones, costumbres, aquello esperable y aquello que no lo es, que son el encuadre y a la vez el límite de los repertorios de las acciones populares.¹⁶ En este marco conceptual es posible afirmar que en mayo de 1989 aquella “ruptura” habilitó a amplios sectores de la multitud a cruzar la línea y desbordar, en un marco de miedo al hambre, los límites autoimpuestos socialmente.

16 “Es cierto, por supuesto, que los motines de subsistencias eran provocados por precios que subían vertiginosamente, por prácticas incorrectas de los comerciantes, o por hambre. Pero estos agravios operaban dentro de un consenso popular en cuanto a qué prácticas eran legítimas y cuales ilegítimas en la comercialización, en la elaboración del pan, etc. Esto estaba a su vez basado en una idea tradicional de las normas y obligaciones sociales, de las funciones económicas propias de los distintos sectores dentro de la comunidad que, tomadas en conjunto, puede decirse que constituían la ‘economía moral de los pobres’. Un atropello a estos supuestos morales, tanto como la privación en sí, constituía la ocasión habitual para la acción directa” (Thompson, [1979] 1984, p. 66).

Estallido social o motín de subsistencia, acción colectiva espontánea u organizada, conspiración o complot, la búsqueda de explicación del fenómeno de los saqueos de 1989/90 atraviesa una variedad de interrogantes y debates que fueron reabiertos en la coyuntura de la nueva crisis del 2001 cuando hechos similares volvieron a tener lugar. Respecto del motín de subsistencia, presente en etapas precapitalistas —y que es la categoría central del marco explicativo del PIMSA— muchos historiadores han advertido que no existe una necesaria correlación entre hambre y revuelta y que, aunque el dato común sea el hambre, de ello no se deriva siempre la revuelta, problema que se repite al analizar las acciones colectivas de 1989.

Mónica Gordillo (2014), al mediar entre las posturas de organización externa o espontaneidad de las acciones colectivas, ha planteado su afinidad con la postura de Denis Merklen acerca de la politización intrínseca de los colectivos sociales en base a las experiencias previas a la coyuntura de 1989. Un límite a lo acertado de esta propuesta es que no todos los colectivos populares territoriales implicados en la revuelta de 1989, habían tenido las mismas experiencias como las estudiadas por Merklen para el caso de los asentamientos en los años previos. Aunque opino que es importante establecer las formas de politicidad específica en las acciones colectivas, la ausencia de estas no resulta de una comprobación empírica sino de una falta de indagación de las redes que estructuran la vida social en los territorios. Refiriéndose a la espontaneidad o dirección consciente de la acción colectiva, Antonio Gramsci opinaba que la espontaneidad pura no se da en la historia, pues esta sería una pura mecanicidad, meras acciones de estímulo reacción. Lo que sucede es que:

En el movimiento más espontáneo los elementos de “dirección consciente” son simplemente incontrolables, no han dejado documentos identificables. [...] Existe, pues, una *multiplicidad* de elementos de *dirección consciente* en esos movimientos, pero ninguno de ellos es predominante ni sobrepasa el nivel de la *ciencia popular* de un determinado estrato social, del *sentido común*, o sea, de la concepción del mundo tradicional de aquel determinado estrato (Gramsci, 1931).

Grados de dirección consciente existen siempre. En los movimientos más espontáneos estas no han dejado evidencia. Sin embargo, la dirección —sostiene— no es abstracta sino que se aplica a “hombres reales, formados en determinadas relaciones históricas, con determinados sentimientos, modos de concebir, fragmentos de concepción del mundo, etc., que resultaban de las combinaciones *espontáneas* de un determinado ambiente de producción material, con la *casual* aglomeración de elementos sociales dispares” (Gramsci, 1931). De ello derivaba una gradación de combinaciones entre espontaneidad y dirección consciente que no debían estar en oposición: “Descuidar —y aún más, despreciar— los movimientos llamados *espontáneos*, o sea, renunciar a darles una dirección consciente, a elevarlos a un plano superior insertándolos en la política, puede a menudo tener consecuencias serias y graves” (Gramsci, 1931). Lo que en cierto modo, nos devuelve a establecer alguna concordancia con la hipótesis de la revuelta de subsistencia de Iñigo Carreras en el sentido del intento de medir la conciencia en grados de la misma.

También es posible examinar los saqueos y las acciones de mayo de 1989 a la luz de la teoría de las formas de la acción colectiva, mediante la explicación que de las mismas hace Álvaro García Linera, en particular la forma “muchedumbre”. Entre sus características encontramos: 1) cada uno de los sujetos actúa bajo un llamado personal. Se suman, se agregan en forma temporal, en torno a uno o dos temas de oposición. Su forma de organización es una sumatoria de individualidades desarraigadas de fidelidades tradicionales, corporativas o sindicales; 2) por lo general se movilizan como acto de rechazo, de resistencia y de tumulto, con mucha ira de por medio; y 3) construyen liderazgos sobre la marcha que luego se disuelven. (Stefanoni et al., 2009, p. 42). Una estructura que parece corresponder en varios aspectos a la mayoría de las acciones desplegadas, tanto en los meses de mayo a julio de 1989 como en las de su réplica en 1990.

El gran pánico de 1989

La especie humana es la única sobre la tierra que sabe que va a morir. Mientras el miedo de las especies animales es único —el temor a ser devorado—, el miedo humano es múltiple, hijo de nuestra imaginación, perpetuamente cambiante. Un aspecto positivo de nuestro miedo es que “es una muralla esencial, una garantía contra los peligros, un reflejo indispensable que permite al organismo escapar provisionalmente de la muerte [pero] si sobrepasa una dosis soportable, se vuelve patológico y crea bloqueos. Se puede morir de miedo, o al menos ser paralizado por él” (Delumeau, 2022, p. 15).

El miedo es un elemento central de nuestra vida en comunidad, tanto en la constitución del orden social como en las relaciones personales entre individuos. Como se dijo al comienzo de estas notas, forma parte de una relación política. Constituye a los gobiernos autoritarios que se imponen por el terror, tanto como está presente en los “buenos” gobiernos, en la memoria de los tiempos superados, en la conciencia de que el equilibrio conquistado lo es en referencia a la inestabilidad del pasado, la “bruma de una amenaza” (Boucheron, 2018).

El miedo está constituido por aquello que se desconoce y en especial por la incertidumbre respecto de lo que puede pasar. Este sentimiento general abarcó transversalmente al conjunto de la sociedad argentina por un lapso de por lo menos dos años. La ausencia de marcos referenciales en torno a los cuales organizar la vida cotidiana se sumó a la amenaza del pasado autoritario que parecía capaz de volver. Sin embargo, pese a que el miedo fue generalizado, como hemos visto, la peor parte la vivieron aquellos que habían sufrido las transformaciones de los años previos, aquellos que se vieron desbordados por graves necesidades como la amenaza de la subsistencia: pobres y nuevos pobres.

Naomi Klein ha explicado la forma en que una *terapia de shock* fue ejecutada en gran cantidad de países. A las crisis o catástrofes le siguieron la aplicación de recetas neoliberales. Fue justamente en 1989 que

John Williamson escribió su artículo *What the Washington Consensus Means by Policy Reform*, (Qué es, para el Consenso de Washington, la reforma de las políticas). El autor provenía del Instituto de Economía Internacional (IIE) de Washington. De manera inesperada, el escrito adquirió notoriedad al resumir en diez puntos “el conjunto de políticas que los gobiernos del Reino Unido a partir de Thatcher, de Estados Unidos desde Reagan y las agencias multilaterales de crédito [...] venían recomendando [...] a los gobiernos pesadamente endeudados que acudieron a pedir auxilio a partir de la crisis detonada por la suba de tasas de interés de la FED en 1979” (Vilas, 2021). Los que se convertirían en los diez mandamientos del neoliberalismo planteaban: 1) disciplina fiscal; 2) racionalización y reorientación del gasto público; 3) reforma tributaria; 4) liberalización financiera; 5) tipos de cambio unificados y competitivos; 6) liberalización del comercio; 7) promoción de la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas estatales; 9) desregulación amplia de los mercados; 10) garantías a los derechos de propiedad (Williamson, 1990, cit. en Vilas, 2021).

Una sociedad inmovilizada por el pánico, incapaz de presentar alternativas políticas a la ahora dirección moral e intelectual del nuevo bloque de poder, aceptó de manera pasiva que la nueva administración completara lo que había quedado como pendiente e inacabado del programa de reformas de la dictadura cívico militar.

Bibliografía

- Aristizabal, Z. e Izaguirre, I. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Aronskind, R. (16 de marzo de 2019). “La hiperinflación de 1989: radiografía del país posdictatorial”. *Espoiler*, <http://espoiler sociales.uba.ar/2019/03/16/la-hiperinflacion-de-1989-radiografia-del-pais-posdictatorial/> Consultado el 26/10/23.
- Barrera, M., Gielis, L. y Stratta, F. (13 al 18 de agosto de 2007). *Expul-*

- sión territorial y violencia. Una mirada sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires* [Ponencia]. XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI.
- Barbeito, A. C. y Lo Vuolo, R. M. (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Losada.
- Bauman, Z. (2003). *Miedo líquido*. México, Octaedro.
- Beccaria, L. (1993). “Estancamiento y distribución del ingreso”, en: Minujin, A. (1993). *Desigualdad y exclusión*. Losada.
- Beccaria, L. y López, N. (comps.) (1996). *Sin trabajo*. Losada.
- Blaustein, E. (2006). *Prohibido vivir aquí. La erradicación de villas durante la dictadura*. Punto de Encuentro.
- Boscoboinik, A. (2016). ¿Por qué estudiar los miedos desde la antropología?. *Arxiu d’Etnografia de Catalunya*, (16), 119–136.
- Boucheron, P. y Corey, R. (2016). *El miedo: historia y usos políticos de una emoción*. Capital Intelectual.
- Boucheron, P. (2018). *Conjurar el miedo: ensayo sobre la fuerza política de las imágenes*. Fondo de Cultura Económica.
- Celesia, F. y Waisberg, P. (2013). *La Tablada. A vencer o morir. La última batalla de la guerrilla argentina*. Aguilar.
- Cravino, M. C. (2018). *La ciudad (re) negada: aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas*. Universidad Nacional de general Sarmiento.
- Delumeau, J. ([1978] 2022). *El miedo en Occidente*. Taurus.
- Gordillo, M. (2014). “Acciones contenciosas: la ruptura de 1989”. *Contenciosa, I(2)*, primer semestre.
- Gramsci, A. ([1931] 2002). “Espontaneidad y dirección consciente”, en *Escritos políticos*. Marxists Internet Archive. <https://www.marxists.org/espanol/gramsci/index.htm>
- Iñigo Carrera, N. y Cotarelo, M. C. (1998). *¿Revuelta o motín? Rosario y General Sarmiento, 1989*. Buenos Aires: PIMSA, Documento de Trabajo n° 32.

- Iñigo Carrera, N., Cotarelo, M. C., Gómez, E. y Kindgard, F. M. (1995). *La revuelta. Argentina 1989-90*. Buenos Aires: PIMSA, Documento de Trabajo N°4.
- Klein, N. (2008). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Paidós.
- Krikorian, M. (2010). “La hiperinflación de 1989/90. Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 7(40), p. 533-546. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21022>
- Lázara, S. (1997). *El asalto al poder*. Tiempo de Ideas.
- Lefebvre, G. (1986). *El gran pánico de 1789. La revolución francesa y los campesinos*. Paidós.
- Madoery, O. y Seminara, E. (1999). *Rosario, los saqueos. 10 años después (1989 – 1999)*. s/d
- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Catálogos Editora.
- Minujin, A. (1992). En la rodada, en Minujin et al. (1992), *Cuesta abajo*, Losada.
- Montero, H. (2012). *De Nicaragua a La Tablada: una historia del Movimiento Todos por la Patria*. Continente.
- Neufeld, M. R. y Cravino, M. C. (2001). “Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa”. *Revista de Antropología*, 44(2), São Paulo, USP. <https://doi.org/10.1590/S0034-77012001000200005>
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Ediciones Macchi.
- (2011) “Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas”. http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacio__n_en_pdf.pdf
- Salinas, J. y Villalonga, J (1993). *Gorriarán. La Tablada y las “guerras de inteligencia” en América Latina (desde la derrota del ERP hasta hoy)*. Mangin.

- Stefanoni, P., Ramírez, F. y Svampa, M. (2009). *Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera*. Ocean Sur.
- Thompson, E. P. ([1979] 1984). *Tradición, revuelta y consciencia de clase*. Crítica.
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso*. Edhasa.
- Vilas, C. (20 de mayo de 2021). “Falleció John Williamson, el economista que bautizó al ‘Consenso de Washington’”. *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Virilio, P. ([2010] 2016). *La administración del miedo*. Pasos Perdidos.

Mobilización y protesta social

Reflexiones sobre las asambleas barriales surgidas en diciembre de 2001

María Laura Eberhardt
Matías Triguboff

El 30 de octubre de 1983, luego de más de siete años de permanencia de una cruenta dictadura cívico militar en la que se cometieron toda clase de atropellos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos, “el país retomó las bases institucionales de un sistema político basado en los principios constitucionales”.¹⁷ El hito propiciador de la transición fue la elección democrática de quien, a partir de ese entonces, se convertiría en el presidente de la nación: el Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, candidato de la Unión Cívica Radical, quien asumiría el cargo el 10 de diciembre de ese año.

Esta última fecha sería declarada, en virtud de la Ley N° 26.323 de 2007, como el “Día de la Restauración de la Democracia”, que marcaría

17 Decreto 877/2022. DCTO-2022-877-APN-PTE - 2023 - Leyenda. “1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA”, CABA, Boletín Oficial 30/12/2022.

el inicio de una nueva etapa, signada por la recuperación del Estado de Derecho, así como “de los derechos sociales y políticos, la forma de vida democrática, la representación de la voluntad popular, la libertad de expresión, de participación y la eliminación de la censura”.¹⁸

Siendo la participación ciudadana, la libertad de expresión y el pleno ejercicio de los derechos cívicos y políticos un aspecto central de tal restauración de la democracia, así como una de las principales prerrogativas seriamente limitadas durante la dictadura y una de las conquistas fundamentales a defender, este artículo hará foco en la más novedosa, radical, compleja e interesante experiencia de manifestación popular que vivió la Argentina en la nueva etapa democrática: las asambleas barriales surgidas a partir de los cacerolazos de diciembre de 2001.

Esta experiencia es digna de ser recordada y repensada tanto por su valor participativo directo como por su importancia clave en medio de una de las más graves crisis político institucionales que transitó el país a poco de haberse inaugurado el nuevo siglo. Dicho análisis se hará a la luz del tiempo transcurrido y desde una perspectiva que recoge los cambios propios de los nuevos tiempos.

Breve acercamiento conceptual sobre la participación ciudadana

“Participación ciudadana” es un término que ha venido ganando espacio y cobrando visibilidad en trabajos académicos, medios de comunicación y diversos procesos de políticas públicas desde las últimas décadas. En América Latina, adquirió entidad propia en la ola de reformas constitucionales que se sucedieron desde los años 90 (Argentina, Ecuador, Venezuela, Bolivia, son algunos ejemplos) tras la crisis del modelo de “representación de masas” y el tránsito a la llamada “democracia de audiencia” (Manin, 1997). En efecto, estas leyes fundamenta-

18 Idem.

les reformadas en los Estados de la nueva “Era Global” (Abal Medina, 2014), junto con otras innovaciones destinadas muchas veces a ampliar las facultades del Ejecutivo, incorporaron mecanismos de intervención popular directa o semidirecta en la formulación de las políticas públicas, al igual que novedosas herramientas institucionales de control de los gobernados a sus gobernantes.

Pero empecemos por el principio. ¿Qué significa este concepto, tal y como lo entendemos hoy, no sólo para la ciencia política sino también como ciudadanos, en nuestras vidas cotidianas? En primer lugar, se trata de una noción compuesta. Literalmente, compuesta por dos palabras: el sustantivo “participación” y, en este caso usado como adjetivo, el vocablo “ciudadana”.

Ahora bien, “participación” proviene del verbo “participar”, que significa involucrarse personalmente en algo. Esto es, ser o formar parte de una actividad, hecho o acción. Ahondemos en esta idea. Si alguien participa de algo, es decir, forma parte de alguna tarea, acto o evento, ello supone que el accionar de ese individuo es sólo una “parte” o porción de dicha actuación, a la que de tal modo contribuye. Es decir, la contribución o “participación” de cada persona en el suceso de que se trate es solo parcial y, como tal, necesariamente implica la toma de parte, participación o contribución parcial de, al menos, alguien más. La sumatoria de estas participaciones individuales o contribuciones parciales conforma un todo indiviso, el que, como tal, pertenece al conjunto de los participantes constituidos, de este modo, en una entidad superior, organismo o cuerpo (ya sea real o imaginario). La participación entonces produce una “acción colectiva” (Olson, 1992), realizada por un grupo determinado de individuos (como el “pueblo”), movilizados en pos de un “interés general” o “bien común” a todos ellos.

Hilando un poco más fino, es preciso distinguir entre formas de participación posibles. En lo que aquí nos interesa, empezamos por separar la *participación pública* de la *participación privada*. La diferencia entre ambas radica básicamente en el ámbito en el que cada una de ellas se desarrolla: la primera, en la sociedad política, en la que nos comporta-

mos como “ciudadanos”, miembros del poder soberano gobernante; y, la segunda, en la sociedad civil o esfera económica (el mercado), en la cual, en calidad de “súbditos” o gobernados, nos sometemos a las leyes del Estado (Rousseau, 1998[1762], p. 40).

A su vez, la *participación pública* o, más específicamente, la participación desarrollada en la esfera política (la *participación política*), puede ejercerse a través de canales legales y formales, dando lugar a la llamada *participación institucionalizada* (como el voto emitido para elegir a los representantes); o por vías espontáneas e informales, propias de la *participación no institucionalizada*, la que, de manifestar algún reclamo, se denomina “protesta social” (como una marcha o un cacerolazo).

En cuanto a la protesta social —forma de *participación (política) no institucionalizada*— ha sido definida como “una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación”. La misma se encuentra “estrechamente vinculada a la promoción y defensa de la democracia”, sobre todo, en situaciones de ruptura del orden institucional democrático (CIDH-RELE, 2019, p.5).

Si bien “las protestas pueden ser protagonizadas o apoyadas por diferentes tipos de actores o por una combinación de actores [...] las protestas espontáneas también son una forma legítima de expresión, denuncia, protesta o apoyo ante diversos acontecimientos” (CIDH-RELE, 2019, p. 6), ya que mediante ellas se puede expresar desde un individuo a pequeños grupos o conjuntos multitudinarios, sin una pertenencia asociativa específica.

Principalmente, es la forma de participación más accesible para “los sectores o grupos subrepresentados o marginados que enfrentan marcos institucionales que no favorecen su participación, o serias barreras de acceso a otras formas de comunicación de masas” (CIDH-RELE, 2019, p.8). El caso escogido para nuestro estudio, las asambleas barriales surgidas al calor de los cacerolazos de diciembre de 2001 en Argentina, puede enmarcarse de forma clara en este concepto.

Finalmente, en lo que a la *participación (política) institucionalizada*

respecta, encontramos diferentes sendas legales para encaminarla, las que determinan otras dos modalidades participativas. La *participación electoral*, ejercida a través del voto a los representantes, pilar de la democracia representativa o gobernada; y la *participación ciudadana* en sentido restringido, o, llamémosle, *participación social* (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), llevada a cabo a través de mecanismos directos o semidirectos (iniciativa popular, referéndum, audiencia pública, revocatoria de mandato, etc.), asociados con la democracia participativa o gobernante (Sartori, 1994).

En cuanto al segundo elemento de esta noción compuesta, el adjetivo “ciudadana”, remite al sujeto de la participación aludida: la “ciudadanía”. Etimológicamente, esta palabra proviene del latín *civitas*, en español: “ciudades”, las cuales, en su formato “burgo”, datan del Medioevo, como asentamientos no agrícolas en los que predominaban las actividades mercantiles y artesanales. Pero si avanzamos en el tiempo y arribamos a las ciudades modernas —densamente pobladas, capitalistas, industriales y/o comerciales— inmediatamente nos encontramos con Thomas Marshall (1950), quien entiende a los “ciudadanos” como miembros de pleno derecho (y deberes) de la sociedad, un derecho que los iguala por encima de las desigualdades económicas que los diferencian en niveles o clases sociales.

Marshall propone una cronología tripartita sobre el desarrollo histórico de la “ciudadanía”, que va desde el siglo XVIII hasta comienzos del XX. En primer lugar, aparece la ciudadanía civil, compuesta por los derechos necesarios para la libertad individual (de la persona, de expresión, de pensamiento, de propiedad, de religión, de contrato, de justicia). Luego, sigue la ciudadanía política, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del gobierno (como miembros del cuerpo investido de autoridad o como electores de aquéllos). Finalmente, es el turno de la ciudadanía social, que abarca los derechos que hacen a un mínimo aceptable de bienestar socioeconómico (educación y servicios sociales). Ahora bien, es el segundo momento o etapa: la adquisición de derechos políticos, la que nos conduce de regreso a nuestra

cuestión inicial, la “participación ciudadana”, así como a nuestro objeto de investigación específico, la participación política informal en las asambleas barriales.

Desde entonces, los derechos políticos de “participación ciudadana” se han ido ampliando. Por un lado, el voto, de ser una prerrogativa reservada exclusivamente a los hombres, propietarios, alfabetizados y mayores de edad, se ha ido extendiendo a partir de eliminar o suavizar, en forma progresiva, las restricciones de género, de nivel socioeconómico, de grado de instrucción y hasta etarias (pudiendo votar en ocasiones los menores de edad, por ejemplo, a partir de los 16 años).

Por el otro, como se indicó al comienzo, los Estados han ido incorporando en sus constituciones y leyes mecanismos alternativos de participación y control ciudadano, como una forma de multiplicar y diversificar los ámbitos institucionales habilitados para la expresión de las opiniones, propuestas y reclamos de los mandantes a sus mandatarios. Este intento de complementar las instituciones electorales y representativas con otras capaces de habilitar la intervención directa y continua de la población en el proceso de las políticas públicas tiene todavía un largo camino por delante, cuyo grado de avance dependerá, en gran parte, del compromiso de los gobernantes a la hora de escuchar y atender la voz ciudadana, expresada tanto en las urnas como en las calles.

Las asambleas barriales de 2001 como caso paradigmático de participación política no institucionalizada en la Argentina democrática

A partir de esta breve revisión conceptual sobre la participación ciudadana entendida como fenómeno político de relevancia, nos interesa reflexionar acerca del caso más paradigmático de protesta social ocurrido en este país tras el fin de la última dictadura, el que marcó un antes y un después en esta nueva etapa y despertó una nueva conciencia respecto del poder que la ciudadanía puede alcanzar cuando se manifiesta en forma masiva y sostenida.

Para ello, se empezará por reconstruir de manera sintética la experiencia de las asambleas barriales surgidas a fines de 2001 en la Ciudad de Buenos Aires, para luego repensar su importancia e impacto en lo que hace al potencial del control ciudadano como complemento necesario para el fortalecimiento del régimen democrático y republicano.

Ahora bien, el fenómeno que nos ocupa emergió como una forma de *participación (política) no institucionalizada* en diciembre de 2001, en un momento de gran convulsión política en Argentina.

En efecto, la noche del 19 de diciembre, luego de que el presidente Fernando De la Rúa anunciara por cadena nacional la imposición del Estado de Sitio en todo el país, un ruido metálico comenzó a sonar en la Ciudad de Buenos Aires. Era el sonido de las cacerolas que desde casas y departamentos se incrementaba poco a poco. Minutos más tarde, cientos de vecinos comenzaban a congregarse, cacerola en mano, en los puntos neurálgicos de cada barrio, para, paulatinamente, comenzar a marchar de a miles por las principales avenidas hacia el Congreso, la Plaza de Mayo, la residencia presidencial y la casa del ministro de Economía, Domingo Cavallo. Esa noche sería recordada como el primer *cacerolazo*, en el que empezó a escucharse una consigna que se convertiría en el lema de esta etapa: “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”. Las protestas finalizaron al día siguiente, luego de la renuncia del presidente.

Con un saldo de más de 30 muertos, cientos de heridos y detenidos, esos días marcaron una referencia central para las movilizaciones, protestas y acciones colectivas subsiguientes. Fue el comienzo de un año caracterizado por intensas protestas y movilizaciones, en un país atravesado por una grave crisis económica, política y social. En este contexto, vecinos de diferentes barrios comenzaron a reunirse regularmente y a funcionar bajo la denominación de “asambleas”. Esto ocurrió en la Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y otras ciudades más pequeñas del interior del país.

Al tiempo que se repetían los *cacerolazos*¹⁹, las asambleas se iban multiplicando. Al inicio, concurrían a las reuniones entre 50 y 100 personas, aunque pocas semanas más tarde, en la mayoría de los casos, llegaron a ser entre 200 y 300 asistentes. Hacia marzo de 2002 el número de integrantes se asentó en alrededor de 50 *asambleístas*. En agosto de 2002, el momento en que se registraron más asambleas, existían 122 en la Ciudad de Buenos Aires y 329 en todo el país²⁰. Con el tiempo, algunas *asambleas* dejaron de funcionar, mientras que otras comenzaron a constituirse en nuevos ámbitos de acción colectiva de su barrio y ciudad.

Una mirada retrospectiva muestra cómo esta experiencia política de participación ciudadana constituyó un aspecto central de la democracia en ese momento, como promotora de la libertad de expresión y del pleno ejercicio de los derechos cívicos y políticos. En ese sentido, destacan tres aspectos de esta experiencia.

Primero, las *asambleas barriales* recuperaron un formato común utilizado en distintas organizaciones políticas: la reunión en asamblea. Esta permitía, según sus protagonistas, viabilizar una forma de intercambio y discusión abierta en las esquinas de los diversos barrios. Las herramientas conocidas por el activismo político fueron utilizadas para la organización de las reuniones: lista de oradores, tiempo estipulado de exposición, un coordinador rotativo para dar la palabra, entre otras. Se trató de un formato central en todo el proceso de las asambleas barriales, convirtiéndose en fuente de legitimidad para su funcionamiento y desarrollo.

19 Cientos de vecinos se movilizaron durante la noche de los viernes del verano de 2002 desde diferentes sectores de la ciudad hacia la casa de gobierno, haciendo sonar cacerolas bajo la consigna “que se vayan todos”. Si bien las asambleas ocupaban un lugar importante en la movilización y organización de estas manifestaciones, éstas eran superadas cuantitativa y cualitativamente por personas y organizaciones de otros sectores.

20 Según un informe realizado por Eduardo Ovalles de la consultora “Nueva Mayoría”, de marzo a agosto de 2002 las asambleas aumentaron en un 21%, pasando de 272 a 329 en todo el país. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, aumentaron un 8,9 %, pasando de 112 a 122.

Esta dinámica terminó trasladándose a ámbitos inesperados:

El pibe esperó que las asambleas de los barrios terminaran sus informes y entonces levantó la mano. “Quiero informar de la asamblea que hicimos en la comisaría”, arrancó. Pero los vecinos de la reunión Interbarrial de Parque Centenario, asombrados, le pidieron que explicara. “Somos los presos del último cacerolazo”, dijo el pibe, “y ya que estábamos en la comisaría hicimos una asamblea. Para el próximo ya estamos preparando la intercomisarias”. Lo aplaudieron. (Pirulo de tapa, *Página/12*, 3 de febrero de 2002).

Segundo, paralelamente a las reuniones semanales, se fueron desplegando distintas iniciativas que contribuyeron a canalizar una serie de demandas ciudadanas presentes en distintos sectores de la sociedad, las que no encontraban contención en los canales tradicionales de participación política. Así, una forma de participación originalmente *no institucionalizada* tomó forma de acción colectiva regular con un fuerte componente ciudadano. El reclamo por el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales estuvo presente en todas sus acciones.

Ciertamente, las asambleas barriales, por un lado, acompañaron las demandas y protestas de otros grupos (como organizaciones de desocupados, empresas recuperadas por sus trabajadores, organismos de derechos humanos y otros sectores) y, por otro lado, construyeron reivindicaciones propias, vinculadas, sobre todo, con la renovación del sistema político, con la baja de las tarifas, el aumento de la calidad de los servicios públicos y con el mejoramiento de las prestaciones de salud y educación. El rechazo a la mayoría de la dirigencia política se conjugó, en ese sentido, con la defensa del régimen democrático. Además, se llevaron adelante distintas actividades en los barrios, como ollas populares, revistas semanales, festivales, huertas, ferias de productos alimenticios y pequeños emprendimientos.

Finalmente, la composición heterogénea de las asambleas barriales hizo de esta acción colectiva su singularidad. La diversidad de historias políticas y personales, la confluencia de saberes y tecnologías, brindó características particulares a su dinámica de funcionamiento. En ese proceso,

las asambleas barriales recuperaron conocimientos previos, resignificaron prácticas y crearon nuevas formas de relación y acción. Estas características se expresaron, según sus protagonistas, en la “flexibilidad” de las asambleas barriales que se manifestaba, por ejemplo, en una forma de trabajo no organizado ni pautado previamente. Se convirtieron en un ámbito barrial donde ciudadanos de distintas edades y sectores sociales encontraron un lugar donde participar, en el cual se sentían parte frente al fracaso de las organizaciones tradicionales.

De hecho, estas *asambleas* se integraron por mujeres y varones de distintas edades y trayectorias: desde personas que promediaban los 70 años, hasta adolescentes, estudiantes secundarios y universitarios, desocupados, ocupados, jubilados, comerciantes, entre otros. Algunos, llevaban años de activismo político; otros, acumulaban pocas experiencias de tipo colectivo. Había un grupo que jamás se interesó por la política. Algunos habían tenido una importante intervención pública durante los años ‘70, y en ese momento, después de más de dos décadas, volvían a involucrarse en este tipo de actividad. Sin dudas, esta experiencia dejó una huella en las trayectorias de sus protagonistas.

En síntesis, para sus integrantes las asambleas fueron desde un ámbito de reforzamiento de valores y prácticas pasadas, hasta otro de primer acercamiento a la política, pasando por uno de resignificación de experiencias políticas anteriores. Las trayectorias de los asambleístas se fueron plasmando en el ámbito colectivo, al mismo tiempo que la experiencia asamblearia repercutió en la vida cotidiana de sus integrantes. Definitivamente, todas estas personas no siguieron siendo las mismas tras su paso por las asambleas post diciembre de 2001.

Reflexiones finales

Luego de más de veinte años de surgida esta experiencia, las asambleas barriales quedaron grabadas en la historia de los movimientos sociales y de la protesta social de nuestro país. Aun cuando dejaron de

funcionar como tales, esta práctica ha sido recuperada desde otros colectivos, así como por los sujetos que formaron parte de ella.

Es en el contexto de los procesos políticos, y de la diversidad de trayectorias sociales y de vida, como pueden entenderse los sentidos y los alcances de una práctica colectiva. Las asambleas generaron una trama de relaciones en el barrio y entre sus miembros que se caracterizó por la multiplicidad de sujetos, trayectorias y significaciones, que dieron a este fenómeno su singularidad.

Así, asambleístas con experiencias políticas anteriores pudieron reflexionar sobre sus concepciones previas, al tiempo que quienes nunca habían sido parte de una organización política o social pudieron “compartir la experiencia de la construcción colectiva y de la solidaridad de la gente”, según las palabras de sus protagonistas. Al mismo tiempo, su vida cotidiana y sus expectativas personales y políticas se fueron transformando. En esa diversidad, algunos siguieron formando parte de actividades, mientras que otros continuaron buscando “su lugar” por nuevos rumbos.

Las asambleas fueron indudablemente una forma de protesta o *participación política informal* que expresó y marcó la coyuntura política del país. En este trabajo, recuperamos algunos aspectos significativos de las asambleas como forma de *participación ciudadana no institucionalizada* que contribuyó al desarrollo democrático de la Argentina en esa etapa. Se trató de un momento bisagra para el futuro del país, en tanto sus integrantes debieron definir una forma de debate y toma de decisiones, articular con otros actores sociales y políticos, generar demandas y acciones frente a las distintas jurisdicciones estatales. En definitiva: impuso una nueva forma de expresión ciudadana directa, auto organizada, horizontal, no definida en términos partidarios, que tuvo como uno de sus principales méritos el poner de manifiesto lo que el pueblo puede lograr (o frenar) de sus mandatarios cuando en parte recupera y hace valer la soberanía popular.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2014). *Manual de Ciencia Política*. Eudeba.
- CIDH-RELE. (2019). *Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>
- Manin, B. (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.
- Marshall, T. H. (1997) [1950]. Ciudadanía y clase social (trad. de M^a. Teresa Casado y Francisco Javier Noya Miranda). *Revista española de investigaciones sociológicas*, (79).
- Olson, M. (1992). 8. La lógica de la acción colectiva. En Amond, G., Dahl, R. Downs, A. y otros. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, pp. 203-220.
- Ovalles, E. (septiembre de 2002). Desde marzo, las asambleas barriales se han incrementado un 21%, *Nueva Mayoría*. URL: <http://www.nuevamayoria.com>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability Social, la otra cara del control, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas.
- Rousseau, J. J. (1998) [1762]. *Del contrato social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1994). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Alianza.
- Triguboff, M (2015). *Asambleas Populares tras la crisis de 2001*. Imago Mundi.

**4. DESDE LO LOCAL:
PERSPECTIVAS CONURBANAS**

Gobiernos locales: perspectivas, transformaciones y desafíos del conurbano sur¹

Paula Amaya

Las municipalidades son en Argentina el nivel de gobierno que mayores transformaciones ha experimentado desde la recuperación de la democracia. Es también el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación con el fortalecimiento de sus capacidades. Su heterogeneidad, la creciente complejidad de los problemas sociales que las ciudades presentan, los cambios en sus competencias, la escasa asignación de recursos, los desafíos de la gestión pública respecto del diseño de estructuras, las políticas de empleo, la inclusión de las nuevas tecnologías, la participación ciudadana y la construcción de información,

1 Este artículo fue escrito en base a los documentos de trabajo de las investigaciones llevadas a cabo por un equipo de docentes investigadores de más de 30 colegas, entre quienes queremos agradecer particularmente a Cristina Fioramonti, Federico Aranda, Claudia Bernazza, Macarena Kunkel Fioramonti, Patricia Rodrigo, Romina Pérez, Viviana Ceresani, Walter Bosisio y Verónica Caballero como docentes, a Melina Sotelo y Denisse Godoy como estudiantes y a los más de 50 funcionarios y funcionarias municipales de Florencio Varela, Berazategui, Quilmes, Avellaneda, Almirante Brown y San Vicente que participaron en los diferentes proyectos.

entre otras cuestiones, hacen de las municipalidades instituciones desafiantes, tanto en el plano de la teoría como de la praxis. Este artículo se funda en las reflexiones que diferentes proyectos de investigación y vinculación han promovido en el marco del Programa de Gobierno, políticas públicas y transformación social (PIGOPP) de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.²

El PIGOPP está conformado por un equipo de docentes provenientes de diversas disciplinas y especializaciones, donde confluyen experiencias de gestión, investigaciones nacionales reconocidas y referentes internacionales destacados.

Intentaremos a continuación sintetizar diferentes resultados y reflexiones que nos permiten caracterizar desde una perspectiva histórica situada las transformaciones y desafíos de los gobiernos locales, particularmente en relación con las capacidades institucionales.

Las municipalidades en Argentina

La cantidad estimada de gobiernos locales en Argentina es de 2.300. Desde el año 2021 el Ministerio del Interior de la Nación cuenta con un registro único y oficial de gobiernos locales de todo el país. Este registro se mantiene actualizado en relación con cantidades y categorías y está articulado con las bases de datos del INDEC.³

La diversidad institucional que podemos englobar bajo la idea gobiernos locales convive en nuestro territorio de muy diferentes maneras, con estructuras tan heterogéneas como heterogéneas son sus capacidades institucionales.

Podemos observar diversas formas de gobiernos locales, donde no todos constituyen municipios, con una importante heterogeneidad

2 WEB: <http://pigopp.unaj.edu>
Instagram @pigopp.unaj

3 <https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar>

desde el punto de vista de su propia naturaleza, con diversos grados de autonomía o autarquía de las organizaciones locales, con grandes diferencias poblacionales, enormes desequilibrios en los ingresos y presupuestos municipales, entre otras cuestiones a analizar.

Durante la segunda mitad del siglo XX y en adelante, las ciudades, al ritmo de la complejización de la economía en el mundo occidental, ven modificados y aumentados sus problemas sociales (Subirats, 1998), mientras que la irrupción del neoliberalismo va a producir importantes cambios en sus competencias (García Delgado, 2003; Cravacuore, 2007), que llegan para quedarse.

Este cambio en las competencias de los gobiernos locales será un enorme desafío para las autoridades, principalmente para los responsables políticos (fundamentalmente las y los intendentes) quienes deberán afrontar las nuevas demandas y desafíos con una acuciante escasa asignación de recursos (Cao, H. y García Delgado, D., 2015).

Nuevas tareas, nuevos reclamos, nuevas necesidades que hacen que las organizaciones locales deban afrontar los rediseños de sus propias gestiones públicas: diseño de estructuras, políticas de empleo, inclusión de las nuevas tecnologías y participación ciudadana y mejora de la información (Badia, 2003; López y Zeller, 2015; Bernazza, 2003, 2004, 2005) hacen de las municipalidades instituciones desafiantes, tanto en el plano de la teoría como de la praxis.

El inicio del siglo XXI encontró a la mayoría de los países de nuestra América atravesando procesos de colapso social y económico, producto de la aplicación de recetas neoliberales. En la Argentina, la crisis de 2001 representó el estallido de esta situación que, como no podía ser de otra forma, produjo grandes cambios en los gobiernos locales. Las resoluciones políticas de estos escenarios permitieron en muchos países la superación de la crisis y el tránsito a un período virtuoso de desarrollo de gobiernos nacionales y populares. Esos intentos tendrán como actor protagonista al territorio, a los municipios.

En este escenario, la fragmentación institucional es la otra cara de la descentralización y del federalismo (Subirats, 2013), “sistema” inserto en nuestras democracias modernas (más aún en contextos adversos en materia económica) que marca complejidades y límites que condicionan las decisiones públicas. La transformación social no depende únicamente ni de la voluntad, ni de la preparación o de la capacidad de las personas involucradas.

Los municipios en el contexto bonaerense

Nuestras investigaciones abordan un grupo particular de este amplio conjunto de instituciones locales, caracterizado por su enorme población y por las profundas problemáticas que los atraviesan: el conurbano bonaerense. Florencio Varela, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Almirante Brown y San Vicente participan de diferentes maneras en la construcción de conocimiento orientado a retroalimentar no solamente los debates teóricos sino la toma de decisiones públicas encaminadas a mejorar la calidad de vida de nuestras comunidades.

La provincia de Buenos Aires se extiende en una superficie de 307.571 km², que equivale al 8,1% del territorio nacional. Hasta hoy 135 municipios constituyen la división política territorial de la provincia. El volumen de gastos de todos ellos supera en conjunto al gasto público individual de varias provincias argentinas. Constituye el tercer gasto público luego del nacional y el de la propia administración bonaerense (Bastons, 2011).

Sin embargo, es inevitable distinguir que al interior de la provincia de Buenos Aires conviven realidades municipales sumamente diversas. El conurbano bonaerense se recorta con nitidez del resto del espacio provincial comúnmente definido como “el interior de la provincia”. Pese a esta distinción, habitualmente sostenida por la mayoría de los actores estatales y sociales, tanto el conurbano como “el interior” no son territorios homogéneos en cuanto a la distribución de la dotación

de recursos (Pereyra, 2016; Lopez Accoto y Pereyra, 2002).

La enorme complejidad del entramado productivo y social de la provincia de Buenos Aires la transformó en uno de los lugares donde las políticas económicas de corte neoliberal aplicadas desde fines de la década del setenta, y profundizadas durante la década del noventa, tuvieron un mayor impacto, particularmente en los municipios del conurbano. Esto no solo por las consecuencias que el diseño macroeconómico tuvo sobre los sectores industriales de la región metropolitana, sino también por el enorme afluente de migrantes internos provenientes de distintas provincias cuyas realidades se vieron igualmente afectadas (Basualdo, 2006; Bayer, Boron y Gambina, 2010).

Con el escenario político emergido luego de la crisis de 2001, la nueva gestión de gobierno enfocó gran parte de sus políticas sociales y económicas a paliar la grave situación en la que se encontraban los municipios del conurbano. Para esto se comenzó a implementar una batería importante de políticas públicas que incluyeron básicamente modificaciones en el campo de la salud, la vivienda, el acceso a la educación y al trabajo. Este grupo de políticas públicas virtuosas se transformaron en acciones concretas que mejoraron la vida cotidiana de millones de argentinas y argentinos.

Este proceso se vio interrumpido en el año 2015, cuando se produce nuevamente el cambio de rumbo de las acciones gubernamentales. Básicamente asistimos al abandono de una enorme lista de programas y proyectos, al alejamiento del Estado de la ciudadanía y a un formidable proceso de endeudamiento. Como consecuencia de esto, hoy presenciamos el derrumbe abrupto de todos los indicadores sociales y económicos, que traducen a estadísticas el real empobrecimiento de la mayoría del pueblo argentino. La evidente contracara de este proceso de distribución regresiva del ingreso está representada por sus beneficiarios, es decir, los actores económicos relacionados principalmente al sector financiero y a intereses económicos extranjeros.

Cómo señala Subirats (1998) la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa más en su capacidad de dar respuesta a las

demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional. El centro de atención de los poderes públicos se ha desplazado de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos a la capacidad de satisfacer demandas que de manera creciente se le dirigen desde todos los sectores y esferas de la sociedad. El acento deberá situarse, pues, en la mejora de esa capacidad, que en última instancia dará legitimidad a la acción de gobierno.

Las características sistémicas de las democracias (multiplicidad de actores, diferentes niveles y poderes de gobierno con competencias complementarias, renovación periódica de autoridades y equipos, entre otras) presentan una “contracara” de complejidad para la toma de decisiones públicas que transformen las realidades sociales. Lo que Subirats denomina explicaciones “macronegativas”. Pero aún en estos contextos complejos existen obviamente decisiones acertadas y efectivas, experiencias exitosas de transformación social (enfoques “micropositivos”).

El intelecto, las explicaciones del tipo causa efecto y las soluciones que pretenden “lavarse” de los condicionamientos contextuales, económicos y políticos, ignorándolos al elaborar propuestas tecnocráticas de gestión llevan a diseñar intervenciones con alcances acotados en su capacidad de transformación social.

Identificar, comprender y analizar las preferencias, las interacciones entre sujetos y las posibilidades de acuerdos impulsan condiciones más efectivas a la hora de avanzar en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas transformadoras.

En este sentido, los municipios argentinos, y principalmente los del conurbano, han sido y son la primera caja de resonancia de los problemas de la sociedad, de la falta de empleo, de las problemáticas asistenciales, del estado de los servicios públicos, por lo que la relación de inmediatez existente entre una ciudadanía cada vez más vulnerada y el municipio, potencia indiscutiblemente la necesidad del fortalecimiento permanente de las capacidades estatales locales.

En este marco, nos interesa reflexionar sobre la consolidación de gobiernos locales fuertes, capaces de abordar la transformación social como desafío y lograr resultados concretos en la mejora de la calidad de vida y el ejercicio de derechos de la población.

¿Cuáles son las condiciones que influyen promoviendo “buenas prácticas”? ¿Cuáles son los mecanismos de planificación, construcción de información, gestión de los recursos presupuestarios, coordinación de personas y equipos necesarios de fortalecer en las municipalidades para potenciar alianzas efectivas? ¿Cuáles son las principales capacidades institucionales relacionadas con el fortalecimiento de los gobiernos locales y su incidencia en la transformación social?

Aportes al concepto de capacidad institucional

En base a la definición de Bertranou (2015), la capacidad estatal se entiende como la actitud de los agentes estatales para cumplir los fines planteados. Esta capacidad se desprende del accionar conjunto de sus planteles en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos y acción interorganizacional. En base a los resultados de la investigación “Capacidades de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense” (Amaya, 2020), podemos agregar que “alcanzar los fines pautados” refiere a cuestiones más complejas que el cumplimiento de las competencias de una institución, siendo la transformación social efectiva un concepto y a la vez un desafío cargado de sentidos políticos, perspectivas, dificultades y retos que traspasan ampliamente las fronteras de una institución pública. La capacidad estatal se conforma entonces a través de diferentes dimensiones que confluyen en los resultados efectivos alcanzados por las instituciones públicas. Modelos de Estado y gestión pública operantes, proyectos institucionales, liderazgo, saberes y competencias, planificación y evaluación, condiciones de empleo público, estructuras, recursos y presupuestos, participación comunitaria y calidad de la información sobre la cuales se toman las decisiones públicas aparecen entonces como dimensio-

nes que impactan en los resultados de gobierno y la transformación social efectiva.

A continuación, compartiremos una serie de reflexiones conformadas a través de la caracterización de la práctica de las municipalidades del conurbano sur⁴ en tres dimensiones de la capacidad institucional: las modalidades de planificación y evaluación, la participación comunitaria y la calidad de la información sobre la cual se toman las decisiones públicas. Además intentaré plantear posibles caminos de acción para aportar al fortalecimiento de los gobiernos locales.

Planificación y evaluación de decisiones e intervenciones de política

En las municipalidades que participaron del estudio las problemáticas se plantean y tratan de manera grupal entre los miembros del gabinete y junto al intendente/a se realiza la planificación de cada secretaría. La diversidad de situaciones que abarca la gestión local aparece como una variable que incide en la práctica de la planificación. El seguimiento de las acciones es realizado habitualmente por la jefatura de gabinete.

En la mayoría de los casos se encuentran dinámicas de planificación conjunta lideradas por la máxima autoridad. Habitualmente estos procesos tienen registros disímiles o no se registran de manera formal ni sistemáticamente.

Es frecuente la referencia a “reuniones” de planificación y seguimiento. Es posible inferir que las dinámicas de programación y monitoreo son “habladas”, acordadas de manera verbal, registradas por escrito con diversos grados de sistematización y escasos parámetros “comunes”.

Sólo en algunos casos la práctica de la planificación es más “siste-

4 Esta caracterización se funda en las más de 50 entrevistas a funcionarios y funcionarias claves de las Municipalidades de Florencio Varela, Berazategui, Quilmes, Avellaneda y Almirante Brown realizadas en diferentes ediciones de nuestras investigaciones entre los años 2015 y 2023.

mática”. Sí se encuentran de manera extendida experiencias de planes sectoriales, de agua, de transporte, de cloacas, entre otros. Existen áreas más propensas, o con más referencias de planificación y seguimiento, como son las áreas de obras públicas, salud o defensa civil.

Podría decirse que la expresión de proyectos en diferentes materias, ordenamiento, infraestructura, desarrollo económico, protección ambiental, entre otras, sí se asocian con la idea de “construcción de la ciudad” y presentan un grado de desarrollo y tratamiento sectorial relativamente mayor al ejercicio articulado entre esas partes para constituir efectivamente un único proyecto sobre el territorio.

Otra dinámica visualizada son los observatorios. A través de ellos se realizan relevamientos, se organizan áreas temáticas y se proponen acciones, metas y resultados esperados.

La participación y la responsabilidad compartida entre gobierno y comunidad sobre la construcción de la ciudad es enunciada y destacada en los casos analizados con diferentes énfasis pero presente en cada uno de ellos.

Se reconocen algunas experiencias de institucionalización de la planificación. Es el caso del Sistema de Planificación Estratégico Participativo Local “Berazategui 2050”⁵ o de los compromisos de gestión del Municipio de Quilmes.⁶

La voluntad de la máxima autoridad de gobierno, expresada en el seguimiento de la planificación y resultados alcanzados en los ejes propuestos aparece como una variable central de impulso y fortalecimiento de la práctica de planificación y evaluación.

Respecto del uso de tecnologías para la gestión de demandas se advierten iniciativas que se multiplican en las últimas décadas. Hay cierta coincidencia en los diferentes casos respecto de la modernización, con distintas características, pero es compartido el diagnóstico de un avance

5 Ver: <https://berazategui2050.com.ar/>

6 Ver: <https://quilmes.gov.ar/compromisos/index.php>

en el uso de nuevas tecnologías para la sistematización de demandas, organización de tareas y control de respuesta a reclamos.

En algunos de los casos analizados se utilizan tableros de control y seguimiento de avance de obras asociados además a la asignación de presupuesto. El control de vehículos de seguridad, cámaras en la vía pública, control de entrega de bolsones de alimentos aparecen como algunos de los ejemplos más comunes.

Las “pantallas” con control de indicadores en los despachos de las intendencias analizadas son comunes. En ellas se proyecta el estado de situación de diferentes indicadores seleccionados por la máxima autoridad del gobierno.

Las prácticas de planificación y evaluación en las municipalidades también aparecen influenciadas por la relación con otros niveles de gobierno. La planificación de todas aquellas intervenciones que implican la implementación de planes provinciales o nacionales, están pautadas por el nivel de gobierno correspondiente e impacta directamente en las acciones del gobierno local.

Respecto de la evaluación, algunas están impulsadas por la demanda de información de parte de niveles superiores de gobierno hacia las municipalidades, asociadas a la distribución de recursos. Esta cuestión es considerada un elemento que genera cierta compulsión para la elaboración de informes, recolección de estadística y presentación de resultados.

Es frecuente referir a la falta de datos como un problema a la hora de planificar. Al momento de establecerse metas se mencionó la utilización de criterios comparativos respecto a municipios vecinos (por ejemplo, cantidad promedio de pavimento construido en equis periodo de tiempo) para la planificación del trabajo y la fijación de compromisos. En otros casos, para suplir debilidades en cuanto al diagnóstico o las problemáticas a atender, se buscó mecanismos de contacto directo con los actores territoriales para complementar los datos de los organismos, agencias u oficinas responsables de proveerlos. En este sentido, se hace referencia a instancias de planificación participativa en la construcción de planes de gobierno antes de asumir la gestión. Esos

acuerdos o compromisos se documentan y socializan con el formato de “plan de gobierno”. Otra práctica de participación se da en las llamadas “mesas de gestión descentralizadas”. Estas dinámicas inciden tanto en la articulación como en la revisión o modificación de objetivos pautados hacia dentro de los equipos responsables.

Aparecen referencias a los Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS) como disparadores de instancias de planificación y evaluación. En algunos casos se comprueba la referencia a “tipos” de planificación, que inciden en perspectivas e iniciativas en la construcción de información.

El seguimiento y la evaluación se realizan con frecuencia variada, sobre todo a través de “consultas sobre cómo van las áreas” o reuniones similares a las enunciadas para acordar líneas de acción.

El informe que se realiza para el discurso de apertura de las sesiones del consejo deliberante funciona como oportunidad para la elaboración de síntesis, recapitulaciones, sistematizaciones y balances de gestión que de manera primaria se acercan a la práctica de la evaluación.

Se encuentran extendidas las referencias a procesos de reflexión y transformación de las formas de comunicación de la gestión con la ciudadanía. En ese campo se advierte una intensidad particular en la actualización de mecanismos, medios y estrategias.

Hemos encontrado referencias respecto de la relación entre la planificación y la escasez de recursos que caracteriza las gestiones municipales, en las que se indica que esto último impacta promoviendo ejercicios de planificación casi “obligados”, porque “la frazada es corta y si no hay articulación con otras áreas se hace muy difícil”.

Es importante destacar que no se han registrado referencias respecto de la asignación presupuestaria para acciones de planificación y evaluación.

Estrategias de participación comunitaria en la toma de decisiones

En las entrevistas aparecen diferentes referencias a instancias de planificación, coordinación y gestión, tanto con organizaciones sociales como empresariales. También con grupos poblacionales como pueden ser los jóvenes y las mujeres. Se comparten experiencias concretas de planificaciones por barrios, mesas locales y barriales, unidades de gestión local, foros de gestión ciudadana, proyectos participativos de mejoras en temáticas específicas como el cuidado del ambiente, organizaciones en los barrios para mejorar cuestiones como la limpieza de arroyos, el tratamiento de la basura, la seguridad, entre otros.

Se menciona como una dificultad, propia de los espacios de participación, la convocatoria de aquellos vecinos que no se encuentran vinculados a organizaciones sociales o instituciones del territorio, como así también la complejidad de desarrollar prácticas participativas sobre aquellos temas del municipio que exceden los límites de lo “barrial”.

También se encuentran referencias a que el desarrollo de instancias virtuales de participación brinda nuevas posibilidades para el diseño e implementación de este tipo de prácticas.

Las situaciones y experiencias en las cuales las decisiones públicas son tomadas con la participación de diferentes actores son extendidas, diversas, sistemáticas y se encuentran ancladas como modalidad de trabajo en general; no están asociadas a áreas específicas ni a momentos determinados del ciclo de vida de la política pública.

Las decisiones e intervenciones en los territorios implican el involucramiento de diferentes grupos comunitarios: vecinos y vecinas, sociedades de fomento, clubes, escuelas, asociaciones temáticas, centros (casas de cuidados, asociaciones de mujeres, grupos beneficiarios de políticas provinciales y/o nacionales), universidades, entre otras.

La densidad de participación y el grado de movilización ante las diferentes iniciativas y proyectos es importante.

Estas instancias de participación son lideradas por las áreas a cargo de las iniciativas o proyectos, en articulación con las referencias barriales, ya sea institucionales de las propias municipalidades (delegaciones, unidades de gestión local, entre otras formas de desconcentración) y también de otros tipos como pueden ser dirigentes barriales partidarios, organizaciones sociales, asociaciones, entre otras.

Esta densidad de participación no implica su sistematización, su organización formalizada u homogénea, aunque varias de las municipalidades involucradas tienen áreas específicas de participación.

Calidad de la información para la toma de decisiones

Los procesos de construcción de información sobre la cual se toman decisiones en los gobiernos locales son disímiles y presentan grados de consolidación muy dispares.

Esta heterogeneidad no se evidencia sólo entre municipalidades, sino y principalmente entre equipos y áreas.

Se pueden identificar diferencias en cuanto al tipo, frecuencia y complejidad de los datos (la cantidad de lámparas de alumbrado público restauradas evidentemente presenta un grado de dificultad diferente a la cantidad de mujeres que sufren violencia en el ámbito familiar, o la cantidad de agricultores insertos en un programa de mejoramiento de las condiciones de producción).

Pero no hemos identificado una relación clara entre temáticas de políticas públicas y buenas prácticas de gestión de la información. Es decir, hemos encontrado diversidad de experiencias en campos distintos de políticas: producción, educación, género y políticas sociales, entre otros.

Existe lo que podemos denominar “evolución positiva” de la calidad de la información, sobre todo en cuanto a la sistematicidad en su construcción y la valoración de su importancia.

Las áreas municipales cuentan con bases de datos, de registro, de

identificación de trámites, procesos, sujetos de derecho de los programas, acciones realizadas, productos o servicios. Las formas son disímiles y van desde cargas manuales en hojas de cálculos a tableros de control. Esas bases de datos se analizan de manera sistemática sólo en casos particulares, siendo en algunas experiencias innovadoras un insumo central para la realización de diagnósticos y planes.

Habitualmente el flujo de la información de esas bases de datos se produce de manera informal y manual y la articulación entre áreas, tanto para la producción como para la utilización de esa información, es un desafío común en todos los casos.

Se destacan las iniciativas de concentración de la información de diferentes dependencias en áreas de coordinación, como la secretaría privada de la intendencia, los observatorios o la jefatura de gabinete.

Los funcionarios y las funcionarias utilizan diferentes tipos de información para la toma de decisiones. Esa información expresa y representa las diversas problemáticas sociales. Pero, a la vez, no se construye de manera sistemática y sólo en ocasiones se realiza de manera participativa, con escasa utilización de herramientas informáticas y baja articulación y socialización entre las áreas.

Se identifican también campos en los cuales los desafíos aparecen de manera pronunciada. Estos son variados, pero hemos encontrado la repitencia de al menos dos de ellos en todos los casos involucrados: la falta de formación para el uso de herramientas informáticas de gestión de datos y la falta de articulación entre áreas para la construcción y uso de la información.

¿Por qué es importante revisar los procesos de construcción de información? El análisis de la calidad de información estratégica para la toma de decisiones en el diseño de la acción pública resulta un componente importante de la capacidad institucional relacionado con las dimensiones anteriores: planificación, evaluación y participación.

Por lo tanto, hemos dedicado nuestro último proyecto de investigación para profundizar en la cuestión (Amaya, 2020). Trabajamos en la identificación de bases de datos, frecuencias, tipos de información, ar-

ticulación entre datos, disponibilidad, socialización y utilización para la toma de decisiones.

En términos de desarrollo conceptual, en diálogo con las experiencias analizadas, pudimos identificar ciertas características específicas que la información debe presentar para que podamos considerarla “de calidad”.

Podemos ordenar a estas características en cuatro grupos de atributos que de forma relacional retoman las discusiones acerca de la importancia de contar con buenos mecanismos de gobierno promoviendo la comprensión de intereses, la planificación, la evaluación y la participación de actores y actoras relevantes. Aunque la distinción entre la idiosincrasia técnica y política resulta insuficiente para comprender las decisiones y acciones públicas, podemos decir que el “componente técnico” se muestra de manera descendente desde el primer grupo hasta el cuarto, mientras que el “componente político” aumenta en el mismo sentido.

Estos grupos y atributos son:

1. Suficiencia, precisión y viabilidad.
2. Oportunidad, relevancia y estrategia.
3. Flujo, disponibilidad y sociabilización.
4. Participación, involucramiento y articulación.

El primero de ellos trata sobre las características si se quieren más “técnicas” de la información. Suficiencia y precisión son atributos intrínsecos de los datos y conforman su robustez.

La información sólida, suficiente y precisa respecto de las condiciones que inciden en la deserción escolar en el nivel secundario, la seguridad alimentaria en grupos vulnerados, las condiciones del tránsito vehicular en grandes ciudades, las enfermedades frecuentes vinculadas a la primera infancia, y un sinnúmero de ejemplos que podemos enunciar, determinan gran parte de la efectividad de las decisiones e intervenciones públicas.

Por su parte la viabilidad también conforma la calidad intrínseca de los datos, aunque ya en la frontera con el contexto. ¿Por qué entonces

ubicamos este atributo en el primer grupo? Entendemos que la selección de datos debe contener en una primera instancia el análisis de viabilidad, siendo esta una condición que no puede atribuirse al contexto, al entorno, a factores externos. Seleccionar datos viables en su construcción, o transformarlos en datos viables de ser construidos forma parte de los primeros niveles de decisión. Comprender la viabilidad como un atributo interno tiene un sentido “práctico”: pondrá bajo la órbita de incidencia de los gestores primarios (bajo su responsabilidad) su valoración, los criterios de selección o las estrategias de construcción de esa viabilidad.

Pensemos en el siguiente ejemplo ficticio (pero con el que seguramente encontraremos asociaciones a experiencias conocidas). Se pretende conocer la conformación de los alimentos en los comedores escolares de un distrito ¿Que porcentajes de proteínas, carbohidratos, grasas, vegetales, etc. conforman el menú? El propósito del área central de gestión de escuelas es diseñar un plan de mejoramiento de la calidad alimentaria en ese grupo poblacional. Se gestionan los recursos estimados para el plan, se contrata a equipos especializados, se comunica la iniciativa a la comunidad. Pero resulta que ese dato no está disponible, porque no existe. Y no existe principalmente porque en las escuelas, los equipos de personas que trabajan en los comedores escolares están sobrecargados de tareas y resulta imposible registrar, construir y comunicar esa información. Inmediatamente surgen los roces y disgustos políticos institucionales, la pérdida de tiempo, la presión sobre las personas involucradas, la reconsideración del uso del presupuesto asignado, los equipos ya contratados desde hace varios meses y sobre todo, la problemática social sin abordar. La valoración negativa recae sobre las escuelas que, “como puede ser”, no construyen esa información. Cuando en realidad la viabilidad del dato debiera haberse contemplado como un atributo intrínseco en el diseño del plan, la responsabilidad le corresponde a quienes decidieron sobre su formulación.

El segundo grupo de atributos refiere a la oportunidad, relevancia y estrategia de la información. Para identificar, construir y valorar estos

atributos hace falta un condimento importante de habilidades “políticas”. Comprender si más allá del “interés” de un dato en sí mismo, este es oportuno. Es decir si “hoy” resulta trascendente su existencia o construcción. Refiere a una condición de temporalidad, más que a un análisis de la importancia en sí misma de la información.

La relevancia hace referencia a la “capacidad” de un dato de representar un aspecto importante de una problemática social; más en términos de decisiones públicas y no tanto en cuanto a su valor “teórico” o académico. Hay datos más relevantes que otros, es decir con mayor capacidad de explicar, representar una problemática, y por lo tanto como mayor valor a la hora de incidir en un buen diseño de política.

La estrategia finalmente se conforma con la existencia de los atributos antes tratados. Si la información presenta suficiencia, precisión, viabilidad, oportunidad y relevancia, entonces es estratégica.

El tercer grupo de atributos corresponde a decisiones que implican ciertas condiciones de relación entre actores y actoras. A diferencia de los grupos anteriores, cuya composición recae mayormente en el que se encuentra “a cargo” de la información, en los grupos 3 y 4 de atributos, las habilidades relacionales y de construcción política adquieren un mayor peso.

La fluidez de la información hace referencia a su “tránsito” entre las personas involucradas: equipos, áreas de gobierno, organizaciones sociales, grupos de interés y comunidad en general.

La disponibilidad es un atributo relacionado con la posibilidad de acceder a la información, puede fluir, pero en formatos no disponibles, por ejemplo. Puede fluir, pero no estar acompañada por reglamentaciones que permitan su disponibilidad a determinados grupos. La socialización se basa en la fluidez y la disponibilidad, sumándole las decisiones y acciones necesarias para ser compartidas con las personas y grupos involucrados. La socialización de la información es una condición excluyente para alcanzar los atributos del último grupo, pero además es un indicador que funciona como “la frutilla del postre”, dándole valor y sentido a los anteriores atributos.

El cuarto grupo de atributos: participación, involucramiento y articulación contienen no sólo la estrategia sino también la densidad del valor de la información bien construida. Hace referencia a la importancia de pensar y accionar sobre la transformación social de manera colectiva, construyendo la información en la interrelación entre las personas y grupos involucrados. Los procesos de decisión y acción pública tienen sentido y representatividad cuando están fundados en las voces y perspectivas de la comunidad, y la construcción de información no escapa a esta determinación.

La participación es el primer eslabón del involucramiento, y este es imprescindible para mejorar las condiciones de vida. Participar e involucrarse no sólo para defender o sostener puntos de vista o intereses particulares de grupo, sino para lograr una transformación real, y en este sentido, la articulación aparece como mecanismo indispensable.

Este cuarto grupo es el más “político” de todos, y por lo tanto depende de quienes estén involucrados con la temática en cuestión, y no sólo con los “responsables” de la información.

Existe una relación de reciprocidad, contención e incidencia entre los cuatro grupos de atributos. Por lo tanto, la “calidad” de la información resultará de la atención a cada uno de ellos, en un complejo equilibrio que va mucho más allá de cuestiones o saberes “técnicos”, pero que los incluye.

Quienes tienen la responsabilidad de formular, implementar y evaluar políticas en los niveles locales de gobierno, son interpelados por estas cuestiones.

Reflexiones a modo de conclusión: grandes desafíos

Los gobiernos locales del conurbano bonaerense planifican, hacen seguimiento y evalúan sus políticas. Principalmente, estas prácticas están asociadas a temáticas o áreas específicas advirtiéndose la necesidad de fortalecer la articulación entre ellas y las perspectivas integradoras.

Las metodologías de la planificación y la evaluación suelen ser disímiles y en diferentes grados de sistematización. En este punto, la diversidad de temáticas y escasez de recursos aparecen como variables que inciden en la planificación y evaluación. Consideramos que la formación específica sobre estos temas resulta un desafío y una cuestión necesaria de fortalecer.

La participación ciudadana aparece como un valor y un ejercicio en crecimiento, sobre todo asociado a instancias de construcción de los planes de gobierno. Asumen diferentes modalidades e institucionalidades. La organización de actores territoriales por barrios o sectores y su “diálogo” con las municipalidades es una práctica frecuente.

La “modernización”, digitalización y simplificación de trámites es un desafío presente y actual que se asume en todos los casos analizados. Resta conocer los efectos concretos que estas iniciativas tienen, su socialización, mejora y sostenimiento.

Fortalecer el gobierno y las capacidades institucionales de los gobiernos locales implica acordar y socializar valores comunes sobre el desarrollo entre los distintos actores y organizaciones que traccionan la realidad social de los territorios, fortalecer la relación con las instancias superiores de gobierno y seguir apostando a la mejora de las capacidades institucionales expresadas en la construcción de información social, la planificación, monitoreo, gestión y evaluación de las políticas y en las mejoras de cada una de las estrategias y tecnologías de gestión.

Los resultados del análisis, tanto conceptual como de casos, nos permiten inferir la necesidad de fortalecer tanto las perspectivas integradoras de la práctica de la planificación y la evaluación así como el abordaje metodológico y la sistematización de estas. Abordar estas cuestiones aparece como necesario para mejorar las capacidades institucionales de las municipalidades.

En este sentido, y contemplando las diferencias y heterogeneidades de todo tipo, en un sistema federal como el de Argentina, resulta imprescindible el rol que cumplen las provincias y la nación. No sólo en relación a la transferencia de recursos, sino al diseño y puesta en marcha de

mecanismos de articulación y fortalecimiento. Existen una infinidad de iniciativas de programas y proyectos con objetivos relacionados a estos temas, por ejemplo, el “Geoportal federal para la gestión local”, una herramienta de análisis territorial para municipios. La iniciativa, desarrollada conjuntamente por los Ministerios de Defensa, Interior y Ciencia Tecnología e Innovación, busca aportar a la configuración de un Estado inteligente que diseña políticas públicas a medida de las necesidades de cada territorio.⁷

Planificar aparece como una acción necesaria para gestionar estratégicamente, continua, abierta y flexible, para expresar un diálogo entre actores y realidades cambiantes.

Si bien estos municipios presentan una relativa ventaja en comparación con las municipalidades más pequeñas y lejanas en términos de proximidad con centros de capacitación en temas de planificación y gestión, sus dimensiones (cantidad, densidad, complejidad) determinan dificultades especiales a la hora de lograr acuerdos entre actores, asignar presupuesto y atender la diversidad de problemas sociales que los caracterizan.

Otra cuestión a tener en cuenta es la necesidad de mejorar las estrategias y metodologías de construcción de información sobre las características sociales del territorio, la cobertura y relación de programas y su impacto en los distintos aspectos y sectores sociales. Lograr mejores procesos de construcción y sistematización de información social aparece como pertinente para avanzar hacia la consolidación de gobiernos locales más capaces.

Mayores instancias de articulación, fortalecimiento del liderazgo de las máximas autoridades y sus equipos en la incidencia de la planificación sobre el desarrollo territorial, mejora de las herramientas utilizadas y sistematización de prácticas que existen y son valoradas, resultan aspectos relevantes para fortalecer en futuras investigaciones y proyec-

7 Geoportal Federal (ign.gob.ar)

tos en común entre municipalidades e instituciones como las universidades públicas. Estas últimas siguen teniendo mucho que aportar a la mejora de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Fortalecerlos es fortalecer la democracia.

Bibliografía

- Amaya, P. (comp.) (2010). *El Estado y las políticas públicas en América Latina. Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. Universitaria de La Plata.
- (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado* [Tesis de doctorado no publicada]. Universidad Autónoma de Barcelona.
- (2 al 5 de agosto de 2017). *Políticas y decisiones de gestión pública para un modelo de Estado popular ¿Qué ha pasado en Argentina entre 2003 y 2015?* [Ponencia] XIII Congreso nacional de ciencia política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- (29 de abril de 2018). *Capacidades institucionales y evaluación de políticas: bases para construir al Estado* [Ponencia]. XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario.
- (2020). *Capacidades de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense Informe final del proyecto Convocatoria UNAJ Investiga 2017*
- (2023). *Calidad de la información y bases de datos sobre políticas públicas en los gobiernos locales. Informe final del proyecto Convocatoria UNAJ Investiga 2020*
- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.) (2012). *Manual de la NUEVA administración pública argentina*. Ariel.
- Bernazza, C. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina, 107 Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* (3), pp. 107-130.

- Cao, H. (mayo/junio de 2011). Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular. *Realidad Económica*, (260).
- Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En: Villar, A. y Rofman, A., pp.183-197, *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Espacio.
- (2016a). El Sistema Municipal Argentino. En: Vial Cossani, C y Ruano De La Fuente, J. M. (comps.). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. pp. 15-40. Universidad Autónoma de Chile - CLAD.
- (2016b). La Intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Encrucijada Americana*, 8(1), pp. 31-51.
- García Delgado, D. (1994). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Tesis/Norma.
- Iturburu, M. S. (2001). Estrategias de cambio en los municipios: El caso de reubicación espacial y reorganización administrativa en la Municipalidad de Olavarría (Provincia de Buenos Aires – Argentina). <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/monica%20iturburu-estrategias%20de%20cambio%20en%20los%20municipios.el%20caso%20olavarria.PDF>
- Matus, C. (2020 [1993]). *Adiós, Señor presidente*. Universidad Nacional de Lanús.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130).
- Subirats, J. (2 al 5 de noviembre de 2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Book Print Digital.
- Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco, *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 18(30), Asociación de administradores gubernamentales.

- (2013). *El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones*. Biblos.
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social*. CICCUS – FLACSO.

Memoria, Derechos Humanos y democracia: Apuntes para la historia local

*Guillermo Daniel Nández
Walter Bosisio*

*“Más recuerdos tengo yo que los que habrá tenido todos
los hombres desde que el mundo es mundo”.*
Jorge Luis Borges, “Funes el memorioso”

La democracia había llegado, se miraba al futuro caminando por la Peatonal Rivadavia, la calle Monteagudo o por la 14, lo mismo daba. Esa primitiva democracia, quería cerrar, ya en la transición, con el pasado inmediato, aquel pasado “pesado”. Al poco de andar, nos encontramos con huecos, lugares silenciados o historias tergiversadas. Es que la dialéctica de la memoria se enfrenta al recuerdo o a la amnesia, a la utilización o a la manipulación, por eso preferimos de alguna manera a la historia y su trabajo de reconstrucción. Surge la pregunta desde las memorias: ¿Que debo recordar y que debo olvidar?

Según Halbwachs, existen diversos tipos de memorias que nos constituyen a nivel personal, grupal y colectivo. Así, la memoria colectiva remite al proceso social de reconstrucción del pasado que ha sido vi-

vido por un determinado grupo, comunidad o sociedad. En este sentido, la memoria colectiva implica una reconstrucción del pasado en el presente, se ve cargada de significado, y allí nuestros recuerdos siguen siendo colectivos dado que son los demás quienes nos los recuerdan. Por ende, a partir del recuerdo vivenciado con el otro, la memoria adquiere el carácter de naturaleza compartida (Halbwachs, 2004).

El historiador francés Jacques Le Goff, asimismo, sostiene: “La memoria intenta preservar el pasado sólo para que le sea útil al presente y a los tiempos venideros. Procuremos que la memoria colectiva sirva para la liberación de los hombres y no para su sometimiento”. Mientras, Todorov nos alerta que “las huellas de lo que ha existido son o bien suprimidas, o bien maquilladas y transformadas; las mentiras y las invenciones ocupan el lugar de la realidad; se prohíbe la búsqueda y difusión de la verdad; cualquier medio es bueno para lograr ese objetivo” (Todorov, 2008)

Enfrentando la dictadura, participando en la transición y fortaleciendo la democracia, el Conurbano fue realizando la democracia y la fuimos consolidando.

Historias nacionales y locales antes de la recuperación de la Democracia

La democracia que supimos conseguir nos permitió construir los caminos de Memoria, Verdad y Justicia en cuatro territorios del Conurbano Sur. Cuando irrumpe la última dictadura cívico militar, los gobiernos locales fueron usurpados por integrantes del Ejército Argentino. El silencio había surgido y se había instalado el más cruel de los terrores, el del Estado.

Los militares que producen el golpe de estado argentino en 1976 se autoproclaman Proceso de Reorganización Nacional, cuyo antecedente histórico era el Proceso de Organización Nacional fundado en 1862 por Bartolomé Mitre, que utilizó el poder con el objetivo de perseguir y derrotar a las montoneras de las provincias para imponer el mode-

lo agroexportador dentro de la división internacional del trabajo impuesto por Inglaterra, cuyo dramático epílogo es la Guerra de la Triple Alianza masacrando al pueblo paraguayo. El Proceso de Reorganización Nacional también se autopercibe como “fundacional” y su objetivo es escarmentar al movimiento obrero organizado por medio del Terrorismo de Estado adhiriendo a la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana y desindustrializar la argentina imponiendo el modelo rentístico financiero vigente.

La “Guerra fría” se desarrolló en Occidente con lo que se conoce como la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que en su lucha contra el marxismo internacional creó la figura del enemigo interno a quien se debía aniquilar para defender los valores de la sociedad occidental y cristiana, entendiendo lo occidental vinculado a políticas de libre mercado y dependiente de los centros de poder; y lo cristiano como contraposición al marxismo ateo. Dicha doctrina fue impulsada por Estados Unidos, pero con influencia de la llamada escuela francesa de guerra revolucionaria en sus luchas coloniales de Argelia y Vietnam.

La dictadura cívico militar se instauró a partir de acuerdos preexistentes (lo que permite recuperar tramas de sistemas represivos elaborados en diferentes regímenes dictatoriales previos), cuadriculando todo el territorio y cooptando a los grupos parapoliciales que se habían transformado en entes de muerte y robo de sus víctimas. Ahora el plan sería sistemático.

A fines de 1975 se realiza una reunión en el Sindicato del Papel de la ciudad de Bernal, que queda cerca de la Estación de dicha ciudad. En esa reunión se comunica a toda la derecha, civil, policial y sindical, que pasan a depender del Batallón 601 del Ejército.

En dicha reunión secreta los participantes entregan sus nombres y apellidos para que se les confeccionen credenciales y les provean armamento. La “Patota” que surge en esta reunión cumbre estaba integrada por José Díaz (a) *El Petiso* –del Sindicato de Papeleros, gestión Donaires–, Oscar Leiva (a) *El Negro*, Eduardo Trevisani –trabajaba en Peugeot–, Carlos Cardoso (a) *Capicúa*, Eduardo Saavedra (a) *Cato*, el Cabo

1º del Ejército Ríos (a) *Nene*, el Sargento Sánchez (a) *Cocinero*, el Oficial Principal Rueda (a) *Rubio* –Custodia personal del general Ramón Camps–, el Suboficial de Prefectura Méndez (a) *Gordo*, María Mercedes Ramieiro, encargada de Prensa y Difusión del CNU. En 1976 se integra el suboficial de gendarmería Daniel Butti –Subencargado–, el Suboficial de gendarmería Soria y el Suboficial de la Policía Passiotti de la Comisaría 1ª de Florencio Varela e integrante de la Servicio de Informaciones de la Provincia de Buenos Aires (S.I.P.B.A).

Resistencias a la dictadura genocida: redes y actores del conurbano sur

Son variadas las acciones y modos de luchas y resistencias a la dictadura libradas en los territorios locales. Allí se entrecruzan historias de diversos campos de la vida política, social, económica y cultural. En el marco de esta última, bajo la dimensión religiosa, un hecho distinguió a la región, el 7 de agosto de 1976. El Papa Pablo VI, líder de la cristiandad católica, creó el Obispado de Quilmes por Bula *Ut Spirituali: Christifidelium utilitati* (Quilmes, Varela y Berazategui) y nombró como primer Obispo de Quilmes a Jorge Novak que fue consagrado como tal en la Iglesia Catedral de Quilmes el 19 de septiembre de ese año, tomando posesión de la Diócesis ese mismo día. Un nuevo territorio eclesiástico se desprende del antiguo Obispado de Avellaneda y se crea un nuevo espacio, que terminará contando con sacerdotes vinculados en sus prácticas a los Sacerdotes para el Tercer Mundo. En lo inmediato, Novak se integra al Movimiento Ecuuménico por los Derechos Humanos (MEDH) que distintas iglesias habían fundado en febrero de 1976, y desde allí comienza a tomar impulso el acompañamiento a los familiares de los detenidos desaparecidos. En este contexto, se registra una primera acción importante en defensa de los derechos humanos y del registro de personas desaparecidas. El 22 de diciembre de 1976, el obispo Novak realiza la primera liturgia pública de solidaridad con los detenidos desaparecidos y sus familia-

res en la Catedral de la Inmaculada Concepción de Quilmes.

Como miembro del Episcopado, Novak fue cofundador del Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH) y, junto a Jaime De Nevares (obispo de Neuquén) y Miguel Hesayne (obispo de Viedma), pasó a formar parte del trío de obispos que denunció más enérgicamente las violaciones a la dignidad humana del proceso militar. Esa actitud le valió el mote de “obispo rojo” de parte de los jefes militares y la incompreensión de varios de sus colegas.

En esta misma sintonía de prácticas resistentes al proceso genocida dictatorial en el territorio del conurbano sur, se producen intervenciones importantes por parte de integrantes de múltiples movimientos y organizaciones sociales. Así, se registra el accionar del pastor Arturo Blatezky que traslada la atención del MEDH a su Iglesia Evangélica del Río de la Plata de 25 de Mayo N° 24 de Quilmes (un lugar de encuentro de los familiares). Las Madres de Plaza de Mayo organizan una marcha al monumento de la Madre de la Estación de Bernal con el apoyo de Adolfo Pérez Esquivel. Desde la mitad del año 1978 las Madres se encontraban todos los viernes en la Catedral a las cinco de la tarde a rezar “el rosario” y a la salida se encontraban con las otras madres. Solicitaron una entrevista con Monseñor Novak, ya que en su diócesis habían sido efectuadas decenas de denuncias (fue una entrevista colectiva ya que individualmente, varias de ellas ya habían sido recibidas por el obispo).

Mientras las Fuerzas Armadas empezaban una verdadera cacería (cuyo objetivo era la aplicación del modelo rentístico financiero a la sociedad en general), Alice Domón, una monja francesa llegó desde su país a Buenos Aires con los datos para buscar un grupo de correntinos detenidos desaparecidos miembros de las Ligas Agrarias. Había comenzado a trabajar con las Ligas en la localidad de Perugorria para luego trasladarse a Buenos Aires, donde se vinculó con Monseñor Novak para continuar la búsqueda.

Es de suma relevancia analizar las vinculaciones entre las dimensiones religiosas y políticas para entender la trama de relaciones sociales ligadas a la defensa de los Derechos Humanos y las resistencias al

proceso dictatorial genocida en el nivel territorial local, en este caso particular, en el conurbano sur bonaerense. El obispo Novak y Caty (el apodo con el que llamaban a Alice Domón) escuchaban y tomaban nota de las denuncias de las personas con hijos o familiares desaparecidos y no sólo eso, sino que brindaban aparte de apoyo espiritual, apoyo material a los que lo necesitaban. Alice Domón y su compañera Leonie Duquet (también religiosa francesa) proveían de recursos monetarios y acompañaban a los familiares a hacer los trámites para saber qué había pasado con sus allegados.

En ese camino, cabe destacar lo sucedido tras la reunión de un grupo de religiosa/os, madres, padres, militantes y diferentes familiares de personas sin paradero, en la Iglesia de la Santa Cruz. Allí se habían juntado con el fin de intercambiar información y recabar fondos para realizar una solicitada en pos de averiguar qué había sucedido con las personas detenidas desaparecidas. Alice, como el resto, participa sin saber que sería una de las víctimas de un total de doce, secuestradas el 8 y 10 de diciembre de 1977, en vísperas de la publicación de la solicitada.

Jorge Firpo, militante social y político de zona sur, relata que luego de esos hechos fue convocado por el Padre José Andrés Matos con la intención de crear la Comisión de Justicia y Paz del Obispado de Quilmes, Varela y Berazategui. Luego de la desaparición de las monjas tuvieron una reunión clandestina en la Iglesia de la Santa Cruz, con el párroco Mateo Perdí, Luis Farinello y Adolfo Pérez Esquivel.

El 30 de marzo de 1979 en una reunión en la Curia, el padre José Andrés Matos anuncia la creación de la Secretaría de Justicia y Paz de la diócesis de Quilmes y la decisión del obispo de su designación para dirigirla. Se plantea nuevamente hacer una misa que convoque a todos los que tienen su denuncia hecha en Quilmes.

A partir de mayo de 1979 se comienzan a hacer misas en diferentes lugares del distrito, una vez por mes. La primera fue en la Iglesia Nuestra Señora de Luján del padre Luis Farinello con la participación de más de 400 personas. Además de las madres de la zona, concurren delegaciones de La Plata y Capital.

De los sucesivos golpes militares que padeció nuestro país, éste era sin dudas, el que venía a imponer un nuevo modelo de acumulación rentístico-financiero que daría fin a la sustitución de importaciones detonando la industrialización y cuya víctima será, en su conjunto, el movimiento obrero organizado. Y la condición *sine qua non* será, como dijo Rodolfo Walsh en su “Carta de un escritor a la Junta Militar”: “En la política económica de ese gobierno debe buscarse no sólo la explicación de sus crímenes sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada”.

¿Cómo llegó la dictadura a nuestros municipios? ¿Cómo se configuraron los gobiernos locales?

El accionar represivo y genocida del estado dictatorial cívico militar se desplegó cuadriculando todo el territorio, es decir, no había forma de eludir la represión, se revisaban los colectivos, los trenes, se prohibieron las reuniones, había espías en todos lados. Prohibidos los partidos políticos, intervenidos los sindicatos, la inteligencia del Batallón 601 puso dos integrantes en cada comisaría y, en nuestro caso, fue el Regimiento N° 7 de La Plata, el encargado de la represión. Instrumentaron irrumpir en todos los municipios con “delegados” del Ejército. En el diario de la zona *El Sol*, en la página 8 del primer día de dictadura, se puede leer: “Intervenciones militares a las municipalidades de la Zona Sur”, tras lo cual informa que ese mismo día los empleados municipales fueron enviados a sus casas tras declarar un “asueto administrativo” dispuesto por la Junta de Comandantes.

El 24 de marzo de 1976 la comuna de Avellaneda permaneció cerrada. Fue designado intendente interventor, el teniente coronel Jorge Alberto Fernández. Luego del mediodía se presentó al despacho el intendente derrocado Herminio Iglesias, junto al ex-secretario de bienestar social Leandro Iglesias (Hermano de Herminio Iglesias) y luego el ex-secretario general de la comuna, Alberto Recio.

En Quilmes seguía en funciones el intendente de la democracia (P.J.), José Rivela cuando recibió la “Circular N° 1”, por medio de un telegrama con el despacho N° 462/579, de parte del Gobernador Interventor de la provincia de Buenos Aires, general de brigada, Adolfo Sigwall, que señalaba: “Por disposición del suscripto; los señores intendentes municipales elevarán a esta intervención militar las pertinentes renuncias a los cargos que ostentan dentro de las 24 horas» En Quilmes se acerca un militar (teniente 1º) que al retirarse cierra el municipio de la calle Sarmiento y, acto seguido, entrega las llaves a José Rivela. El viernes 2 de abril de 1976 asume como intendente interventor el Mayor del ejército Heriberto Román.

La municipalidad de Berazategui ubicada en Mitre y Hudson fue rodeada por elementos de las fuerzas militares. Su intendente era Nicolás Milazzo. No se brindó información alguna. El viernes 26 de marzo asumió efectivamente el intendente interventor, Mayor del ejército Heriberto Román del Regimiento 7 de La Plata. Sobre él, la Junta Superior de Calificación de Oficiales para el año 1980, expresó: “Ha combatido exitosamente en la lucha contra la subversión.” Unos días después, el lunes 5 de abril de 1976, fue puesto en funciones como intendente interventor el teniente coronel Ricardo Rojas.

El 24 de marzo de 1976, en Florencio Varela, el teniente coronel Raúl Guillermo Pascual Muñoz se presenta ante el intendente de la democracia, Juan Carlos Fonrouge (Partido Vecinal) y lo reemplaza. A los pocos días comienza la persecución mediante el Decreto N° 27/76 que da de baja a los empleados municipales Lidia Elvira Zitterkoff, Amado Alberto Chamorro, Alcides Rodolfo Cortéz, Mario Augusto Lalli, María Ester Salega, Rubén Omar Soria, Rodolfo Félix Catalá, Osvaldo Héctor Salerno, Nery Rapaport y Vicente Ierace. Todos ellos perseguidos por la nueva gestión dictatorial comunal.

Todos estos intendentes “interventores” permanecieron tres meses en el cargo.. En Quilmes el Mayor Heriberto Román fue reemplazado, el 5 de abril de 1976, por el Vicecomodoro Raúl Jerónimo Monti, hasta que el 30 de marzo de 1977 es a su vez desplazado por el Comodoro Osvaldo

Gally, hasta el 1 de marzo de 1979. Luego, el 17 de septiembre de 1979 asumió el Dr. Julio Ernesto Cassanello quien, a su vez, será reemplazado el 27 de diciembre de 1982 por Héctor Villalba, quien luego deja paso al último Intendente de la dictadura que fue Gerardo Hipólito Valenzuela. Este último se retiró con la llegada de la democracia, siendo ocupado el cargo de intendente mediante elecciones democráticas, Eduardo Vides.

Por su parte, en Florencio Varela el Tte. Cnel. Raúl Guillermo Pascual Muñoz arrebató el poder el 24 de marzo de 1976, siendo reemplazado el 14 de junio de 1976 por Adolfo Antonio Hamilton, hasta el 18 de junio de 1981. Este mes da paso al último Intendente de la dictadura, Oscar Mingote, que termina retirándose con la llegada de la democracia, cuando se eligió a Julio Carpinetti. Cabe destacar que Muñoz (Prefecto Mayor, casado con Beatriz La Cava) gobernó Florencio Varela, como ya se ha señalado, sólo por un breve período de tres meses⁸, cuando asumió Adolfo Antonio Hamilton por decreto provincial N° 1388/76.⁹

En el municipio de Berazategui, apenas consumado el golpe de estado, asume el Mayor Heriberto Román quien fue rápidamente reemplazado el 5 de abril de 1976 por el Tte. Cnel. Ricardo Rojas. Este dirige el gobierno local hasta el 3 de julio de 1981, dejando la intendencia en manos de Rodolfo Spadaccini, quien será así el último intendente de facto. Con la llegada de la democracia, por vía electoral, se elige a Arturo Ramón (que desempeñará su cargo hasta que asume el Dr. Juan José Mussi).

Terrorismo estatal y genocidio en Florencio Varela

El municipio de Florencio Varela es un claro ejemplo de cómo se articuló la persecución, represión y disciplinamiento social. El Diario El

8 Un dato significativo es que en el acto de asunción, un amigo de Muñoz firmó el acta de traspaso, se trataba del Coronel Carlos Roque Presti que era el jefe del área operacional 113 de la dictadura.

9 Hamilton, falleció en la ciudad de Buenos Aires, el 12 de octubre de 2005.

Sol del martes 27 de abril de 1976 abría con el siguiente título: “El Intendente Interino Tte. Cnel. Raúl Muñoz Informó Sobre Cesantías Decretadas Hasta el Momento”¹⁰. A través de un comunicado, el intendente municipal interino, teniente coronel Raúl. G. P. Muñoz, hizo conocer los alcances del plan de racionalización administrativa; que implica cesantías, conforme a la ley de prescindibilidad en vigor. El jefe de la Comuna, según el comunicado:

Considera oportuno informar a la opinión pública que de las 20 cesantías producidas hasta el momento en esta Comuna, solo tres de ellas fueron por aplicación de la ley 2595, artículo 1º, que reprime actividades disociadoras de los empleados de la Administración Pública y la que aquellos agentes, que, en forma abierta, encubierta o solapada preconicen o fomenten dichas actividades” [...] “Están comprendidos en este caso según constancias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, los agentes municipales: Doctor Jacobo Tieffenberg, señora Melba Campodónico de Sánchez y señorita María A. Velázquez” [...] “El resto del personal separado de sus funciones ha sido comprendido en la ley de prescindibilidad en vigor, al solo efecto de concretar un reordenamiento que redunde en una mayor eficiencia de las tareas específicas del quehacer municipal, en consonancia con el criterio imperante en el Proceso de Reorganización Nacional, de aliviar la pesada carga burocrática que soporta la Administración Pública de todos los niveles, con negativas consecuencias para el pueblo contribuyente.

Representa sumo interés observar cómo la dictadura genocida intentaba centralizar el poder de cada municipio, por caso en Florencio Varela, en particular en el sector salud, con sus centros periféricos. En este sentido, cabe mencionar el caso de Melba Campodónico, enfermera que desempeñaba su profesión en el territorio del conurbano sur. Los partes oficiales del aparato represivo registran los modos de operar de las fuerzas del terrorismo estatal a nivel local municipal:

10 Diario *El Sol*, martes 27 de abril de 1976. N° 13.470. Año XLIX: Florencio Varela.

COMISARÍA DE FLORENCIO VARELA. 6 de abril de 1976. AL SEÑOR INTENDENTE MUNICIPAL INTERINO TENIENTE CORONEL DON RAÚL GUILLERMO P. MUÑOZ. FLORENCIO VARELA. OBJETO: Comunicar detención y secuestro. Llevo a su conocimiento que en horas de la noche del día de ayer se procedió a la detención de RAMONA MELBA CAMPODÓNICO DE SÁNCHEZ, de nacionalidad argentina, de 43 años de edad, estado civil casada, instruida, de profesión enfermera, desempeñándose actualmente en el Centro Periférico "Villa Aurora" dependiente de esa Comuna, domiciliada en la calle Lonardi entre Balcarce y Victorino Montes de esa localidad, donde se procedió al secuestro de gran cantidad de textos de literatura Comunista y un revólver calibre 22 corto marca Pasper N° 28.909 con una caja conteniendo 31 proyectiles del mismo calibre. Manifestó la detenida que el material incautado le pertenece y le fue vendido por una persona de nombre "José", perteneciente al Partido Comunista del cual la detenida mencionó ser simpatizante, no habiendo participado en ninguna actividad de tipo subversivo. No registra antecedentes en la Sección Capturas y DIPBA de esta Policía siendo remitida en la fecha a disposición de la autoridad Militar del área 113. Saludo a Ud. muy atentamente. RICARDO DAVID RESIA. Comisario. Archivo Municipal de Florencio Varela, Legajo N° 834 Melba Campodónico de Sánchez.

Transición y caminos de la Democracia en la historia reciente

La democracia se fue construyendo a partir de múltiples instancias, pero cabe resaltar que en gran medida colaboró la lucha de los organismos de derechos humanos como protagonistas. Al Juicio a las Juntas les siguieron las leyes de impunidad (Ley de Punto Final N° 23.492 y Obediencia Debida N° 23.521 durante la presidencia de Alfonsín y los indultos por decretos en la presidencia de Menem). Frente a estas instancias de impunidad los movimientos y organismos de DDHH plantearon la estrategia de creación de los llamados Juicios por la Verdad hacia 1998 en adelante.

La larga espera tiene un primer punto de inflexión en el año 2001, cuando el juez federal Gabriel Cavallo declaró por primera vez la nulidad de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida afirmando que eran incompa-

tibles con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino a partir de la elevación a rango constitucional de los Tratados Internacionales que consagró la reforma constitucional de 1994. En agosto de 2003, se promulgó la ley N° 25.779, que anuló las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. Finalmente, a partir del año 2007, comenzaron los juicios.

Los juicios no solo van modificando la memoria colectiva sino que reescriben la historia del genocidio en Argentina. La política de Derechos Humanos, tanto durante la presidencia de Néstor Kirchner como en las de Cristina Fernández permitió señalar los “Sitios de Memoria” como es el caso del llamado “Pozo de Quilmes” en el año 2017 o “Puesto Vasco” en el año 2021 como referencia local. También fueron abiertos los archivos municipales como los de la municipalidad de Florencio Varela en el año 2014 (Ordenanza N° 1506/14).

En el marco de las Políticas de Estado en materia de Memoria, Verdad y Justicia, impulsadas por el Gobierno Nacional desde la Presidencia de Néstor Kirchner en 2003, se estableció, mediante el Decreto N° 1259/03, la creación del Archivo Nacional de la Memoria, organismo dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, cuya actividad fundamental consiste en obtener, analizar y preservar informaciones, testimonios y documentos sobre el quebrantamiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en que esté comprometida la responsabilidad del Estado Argentino, y sobre la respuesta social e institucional ante esas violaciones.

Acciones y políticas territoriales en la construcción de Memorias locales

La construcción de la memoria realizada desde diferentes movimientos y sectores sociales se fue dando en el territorio local del conurbano sur de diversos modos. Ya en pleno siglo XXI, en un plano de articulación entre sectores de la sociedad civil, privados y el Estado (en sus diversos niveles jurisdiccionales), hacia marzo de 2017 se llevó a cabo un convenio tripartito entre el Diario *El Sol*, el Archivo Nacional por la

Memoria y la Municipalidad de Florencio Varela. Se dio comienzo a la gestión para poder digitalizar los diarios originales de *El Sol* desde 1973 a 1983 para que pasen a formar parte del “Espacio de la Memoria” que funciona actualmente en la Dirección de Derechos Humanos de la Municipalidad de Florencio Varela. Se realizó un trabajo pionero a nivel local en la materia de registro y armado de archivos que resguarden los hechos atravesados durante el período del gobierno dictatorial genocida. Para reforzar y potenciar este trabajo interorganizacional e institucional, se acordó seguir trabajando en conjunto desde la Universidad Nacional Arturo Jauretche, desde donde se vienen realizando múltiples acciones y proyectos de investigación y aportes a la construcción de las memorias locales.

De este modo, se construye un accionar colectivo bajo el imperativo de escribir, investigar y difundir las historias silenciadas para aportar a la “memoria ejemplar” que nuestros pueblos necesitan para el cotidiano caminar en pos de realizar una sociedad democrática asentada en la efectivización de los derechos humanos a nivel integral.

Postales del devenir de la Democracia, los DDHH y el proceso de Memoria, Verdad y Justicia en Argentina

Siendo Argentina uno de los primeros países del cono sur que recuperó al sistema democrático en los años ochenta del siglo pasado, el devenir del mismo no estuvo exento de controversias, problemas agudos y dramáticos que pudieron ser superados tras intensas luchas y disputas colectivas que nos llevaron a revertir procesos negativos para el ejercicio democrático pleno. Así, los tiempos de fines de los ochenta estuvieron ligados a presiones tanto económicas como políticas (con alta conflictividad y presiones por parte del actor militar que ponía en tensión y riesgo al sistema político), dando forma a un largo proceso de transición democrática con triunfos y derrotas en torno al logro de Verdad y Justicia respecto del genocidio y terrorismo estatal dictatorial.

Ya llegados los años noventa se vivenciaron nuevas conflictividades, acuerdos e imposiciones económico políticas y deudas profundas con vastas dimensiones de la vida social, en medio del asentamiento de un modelo de desarrollo neoliberal en el contexto del fin de la guerra fría y el triunfo de una globalización imperial norteamericana.

En nuestro país los valores del proceso de Memoria, Verdad y Justicia (MVJ) —como ya se ha señalado- se veían sacudidos por una década de impunidad institucional que recién pudieron ser superados tras múltiples luchas que decantaron en la enorme crisis del año 2001. A partir de allí, se alumbraron cambios y transformaciones de múltiples esferas de la vida social frente a una estructura sumergida en recesión y pobreza, con enormes deudas en términos de derechos humanos (tanto civiles y políticos, como sociales, económicos y culturales).

Los años venideros darán lugar a un proceso diferente: más de una década de conquistas y ampliación de derechos de la mano de una gestión de gobierno sostenida en una alianza de sectores populares y trabajadores con sectores productivos mercadointernistas enlazados al mundo global. Se destacan los avances de políticas públicas de reconocimiento, distribución y participación política. Es entonces que se verán los enormes logros en el campo de la construcción colectiva de Memoria, Verdad y Justicia, como base constitutiva de la convivencia democrática.

Posteriormente, la construcción colectiva de la democracia se enfrentará a diferentes problemas, conflictos y agotamientos. Se habilitarán en la sociedad propuestas de “cambios” que propician el retorno de viejos programas sociopolítico-económicos, en particular luego del año 2015. Así, en medio de tensiones locales y de transformación de escenarios regionales y globales, se registraron retrocesos en las conquistas de derechos que afectaron a grandes mayorías. Luego, la emergencia del fenómeno de la pandemia global sumergió también al país en un cambio profundo de coordenadas que impulsaron lógicas redistributivas negativas junto a escenarios socioculturales de marcado individualismo negativo defensivo. Esta coyuntura existencial societal devino en vastos

sectores en la sedimentación de subjetividades temerosas, defensivas, frustradas, paranoides y autoritarias. Se fueron configurando nuevos sentidos de un mundo en plena transformación en el cual tratamos de encontrarnos y pensarnos para plantear dinámicas y prácticas de lazos que nos permitan enhebrar una democracia con mayor plenitud y vitalidad en la actualidad.

Las trayectorias de los procesos sociales nacionales, regionales y locales dan cuenta de los diferentes modos que se fueron asumiendo y materializando la historia y la memoria. En particular, el análisis del nivel local de los procesos sociohistóricos estudiados aporta perspectivas y caracterizaciones diversas de las luchas colectivas por la Memoria, Verdad y Justicia y la realización de los Derechos Humanos. Se van sumando nuevos actores y sectores que aportan significaciones nuevas, revisan sedimentaciones imaginarias, remueven sentidos y dan movimiento a la historia de los pueblos, que siempre, a pesar de los condicionantes estructurales que se van enhebrando, permiten aperturas y hacen a la indeterminación de la misma. En ese caminar se suma la Universidad Nacional Arturo Jauretche, un espacio institucional desde el cual seguiremos pensando y accionando prácticas colectivas que busquen comprender y potenciar transformaciones hacia la realización continua de una sociedad más justa, libre, plural, y democrática popular.

Bibliografía

- Ferrara, F. (1973). *Qué son las ligas agrarias*. Siglo XXI.
- Halbwachs, M. (2004 [1950]). Memoria colectiva y memoria individual, en *La memoria colectiva*. Pressas Universitarias de Zaragoza, 25-52.
- Halbwachs, M. (2004). *Los marcos sociales de la memoria*. Anthropos.
- (2011). *La memoria colectiva*. Miño y Dávila.
- Jaspers, K. (1998). *El problema de la culpa*. Paidós.
- Lovey, O. (2018). *Las ligas agrarias, una construcción colectiva*. Con Texto Libros.

- Obispado de QUILMES. Padre Obispo Jorge Novak. (11 de octubre de 2023). Disponible en: <https://obisquil.org.ar/padre-obispo-jorge-novak/>
- Todorov, T. (2008). *Los abusos de la memoria*. Paidós.
- Vaello, O. E. (1984). Testimonio en la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP).
- Walsh, R. (1977). Carta de un escritor a la Junta Militar. Visto en <https://www.cels.org.ar/common/documentos/CARTAABIERTA-RODOLFOWALSH.pdf>
- Zaffaroni, E. R. (2022). *Colonialismo y derechos humanos*. Taurus.

Prácticas y consumos musicales en juventudes del Conurbano de Buenos Aires

Martin A. Biaggini

El conurbano bonaerense (también conocido como Gran Buenos Aires) es la franja de territorio que rodea la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, conformada por veinticuatro municipios, que puede ser dividido en tres franjas o cordones, y que aglomera al 63,5 % de la población total de la Provincia de Buenos Aires (Bruno, 2015, p.164). Si bien se instaló el uso de la categoría Gran Buenos Aires¹¹ para nominar a este sector, en las últimas décadas el término conurbano ha ganado terreno en los medios de comunicación y publicaciones

11 La geografía acostumbra denominar a las megalópolis (la ciudad cabecera con su periferia) con el prefijo “Gran”, por ejemplo, el Gran La Plata, el Gran Buenos Aires, categoría que incluye a la ciudad cabecera y a su área de influencia. Sin embargo, el término “Gran Buenos Aires” comenzó a utilizarse en los medios de comunicación y luego en el uso popular, para designar a los municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, el término Conurbano comenzó a consolidarse.

académicas. Tal como lo explica Segura (2015) fue durante los primeros años de la última dictadura cívico militar cuando la imagen del conurbano se consolidó en los medios de comunicación “a partir de 1976, el gigantismo, el desbalance poblacional, las supuestas razones políticas (léase peronismo) de tal concentración, la ausencia de planificación y previsión, los déficits infraestructurales, la contaminación ambiental y los consecuentes riesgos a futuro por la acción combinada de estos elementos son las líneas de fuerza que modelan la imagen de ese “mundo del Gran Buenos Aires” (Segura, 2015, pp. 134-135). Para Gorelik, existe una muralla de prejuicios en la opinión pública que presenta al Gran Buenos Aires o Conurbano como una suerte de Far West violento y peligroso (2015), una criatura amenazante desde el punto de vista social, cultural o ambiental.

La dictadura cívico militar y la censura

Durante la década de 1970, tras el golpe de estado, no existía la posibilidad de expresar una visión crítica de lo que ocurría ni tampoco identificarse con ningún tipo de ideología que propiciara la libertad, la igualdad y la participación popular. (Sanz Ferramola, 2009). Se inició así un proceso de disciplinamiento y reorganización de la sociedad argentina según el modelo neoliberal y se instauró un plan sistemático de censura, represión y desaparición forzada de personas, a quienes se oponían a ese modelo. Se utilizaron de manera sistemática los medios de comunicación como espacio de construcción de un discurso oficial que eliminara otras voces mediante la censura y a la detención, desaparición o exilio forzado de periodistas, intelectuales, artistas y trabajadores del ámbito de la cultura. Según los militares, la subversión era un enemigo cultural que amenazaba los valores espirituales de la moral cristiana y occidental. De allí, que la Dictadura planificó la represión, censura y prohibición de distintos autores, películas, libros, etc. (Ivernizzi y Gociol, 2002)

Los que quedaron en Argentina tuvieron que adaptarse a la ideología imperante o simplemente desarrollar estrategias de supervivencia. Es por ello que en la producción artística realizada en este periodo podemos encontrar similitudes entre diferentes producciones de textos literarios, canciones y films: en ellos la construcción de la realidad de ese pasado reciente, no es mimética sino, por el contrario, está llena de metonimias, metáforas y alegorías, por la imposibilidad de narrar ciertos temas y de mostrar ciertas imágenes, las cuales eran censuradas para el estreno del film (Biaggini, 2019). En el caso de la literatura, por ejemplo, la censura y el control cultural estaban muy claramente centralizados en el Ministerio del Interior, que fue el gran controlador de las ediciones literarias argentinas, donde funcionaba la Dirección Nacional de Publicaciones. En ese contexto, tanto por la censura dictatorial, como de las configuraciones del miedo y la supervivencia, los actores culturales debieron desarrollar diversas estrategias.

Pero no todos los artistas detuvieron su actividad cultural, algunos encontraron una hendija por donde poder manifestar esa necesidad de expresión (Sanz Ferramola, 2009). En la misma línea, tal como lo explica Graciela Browarnik (2015), existieron actividades de diversos grupos que podrían considerarse pequeñas resistencias al orden imperante. Sin embargo, la Guerra de Malvinas y la deslegitimación de la música en inglés durante el conflicto bélico hizo que el rock nacional experimentara un gran impulso (Del Cueto y Ferrari Curto, 2015).

Según Manzano (2017) en este periodo empezaron a identificarse dentro de la juventud dos grupos: los “careta”, y los jóvenes politizados. Los “careta” se refiere a jóvenes conformistas, frívolos y obedientes al sistema, en tanto los segundos, refiere a la juventud que justamente en plena dictadura, no podía dar indicios de sus actividades, formas de pensar, consumos culturales, etc. En Argentina, el imaginario del rock nacional condenaba ese mundo, y la música que se bailaba, y los asociaba con la complacencia y el no compromiso (Secul Giusti, 2013). Según Valeria Manzano esta crítica era más que el epítome de la superficialidad cultural, también significaba un obstáculo para los jóvenes politizados para organizar a sus

pares generacionales (2017, pp. 379-80). Pero paralelo a estos dos grupos, surge un tercero, periférico, integrado por jóvenes inconformistas que comenzaron a dar los primeros pasos en la conformación de una escena musical heavy metal, hardcore y punk (Mourin, 1993; Droghei, 2020).

La década de 1980

Con la recuperación de la democracia en 1983 comenzaron a resurgir y desarrollarse diversas prácticas artísticas y políticas en el espacio público que antes estaban vedadas. Con una amplia variedad de obras, autores y técnicas, sumándose a las nuevas formas de arte y comunicación pública, comenzaron a aparecer en las calles estenciles, arte urbano, graffitis, gigantografías e intervenciones de diversa índole. En cuanto a la música, el rock nacional había ganado auge tras la Guerra de Malvinas, multiplicando el número de ventas de discos de rock nacional (Alabarces, 1985, p.84). En el Gran Buenos Aires, según Flores todas las posibilidades tienen su público, el chamamé tiene bastante audiencia especialmente en zona sur y La Matanza (Flores, 1993), este género acompañó a los migrantes litoraleños desde 1930 y más intensamente en 1950 (Raigoza Rivera, 2010). Durante los fines de semana los habitantes de los barrios populares sacan los parlantes a las calles para compartir el ritmo con el resto de los vecinos, la música llamada tropical es para muchos su música, el ritmo que los identifica (Elbaum, 2005, p. 182). En ese contexto nacen las bailantas, locales símil galpones en los que se toca música en vivo, originaria del Litoral (Flores, 1993). El movimiento de las radios FM que nace en 1985 como respuesta a los grandes monopolios que no demuestran interés por determinados temas, da lugar a música regional y extranjera, mientras desde el conurbano comienzan a consolidarse una escena alternativa, conformada por bandas de hardcore, heavy metal y punk. A modo de ejemplo podemos nombrar que a principio de 1980 aparecen en zona sur (Lanús) Los Inadaptados, una de las primeras bandas de punk, compuesta por militantes de izquier-

da, amigos del músico Pil Trafa (vocalista de Los Violadores) (Cortés, 2022). En Merlo a fines de 1980 surgen los ODR-Odiosa Discriminación Racial y en Moreno AEM-Asesinato en Masa. El gran crecimiento de bandas de hardcore punk en el oeste tuvo como materialización la creación del “Oeste Hardcore”, que tuvo en el Club Social de Paso del Rey (Moreno) su centro musical y juvenil, como respuesta a la organización del “Buenos Aires Hardcore”. En la ciudad de Campana, surge Anesthesia, banda liderada por Carlos “Nekro” Rodríguez, que luego de varios años de tocar junto a bandas de las distintas expresiones del hardcore de Buenos Aires, ganará popularidad y será la principal referencia del estilo luego de cambiar su nombre a Fun People (1989).

La década de 1990

Muchos historiadores, politólogos y economistas están de acuerdo que entre 1989 y 1991 finalizó una época, marcada por la disolución de la URSS, y con ella el fin del mundo bipolar y la guerra fría, que fueron eje de la organización de gran parte del siglo XX. Uno de ellos es el historiador Eric Hobsbawm (1994), quien propone para esa fecha el fin del siglo XX, ya que habla de un siglo histórico (y no cronológico) cuya extensión no se condice con el calendario sino con los hechos acontecidos y de relevancia a nivel global. En ese momento fue muy habitual escuchar términos como “el fin de la historia” o la “muerte de las ideologías”. El capitalismo y la democracia liberal tenían las puertas abiertas para transformarse en el nuevo orden mundial, mientras muchos teóricos sostenían un futuro sin conflictos ni revoluciones sociales. De esa manera la humanidad llegaría al fin de la historia: una nueva era sin cambios significativos, en donde todos hallarían su lugar de manera libre y pacífica, como consumidores y ciudadanos libres. Sin embargo, ni la historia había terminado, ni los conflictos se habían acabado. Aparecieron nuevas guerras y nuevas diferencias, con un nuevo concepto que empezó a rondar por los medios de comunicación, los sistemas educativos y el mundo académico: “la globalización”. El mundo se había

transformado en una “aldea global”, las empresas se transformaron en globales. Las políticas neoliberales se empezaron a aplicar por convencimiento o imposición en todo el planeta, ya que se difundió la idea de que el neoliberalismo era el único sistema de pensamiento que ofrecía respuestas y soluciones para las sociedades del mundo. De esa manera se instauró la idea de que, la globalización (entendida como la implementación de políticas neoliberales a nivel global) era resultado de “procesos naturales” y había “llegado para quedarse”. La brecha entre ricos y pobres que siempre había aquejado a los países llamados emergentes se intensificó. Las nuevas generaciones nacieron en un contexto de explotación, exclusión y miseria para la población menos favorecida.

Según Pablo Semán (2006) en los años 1990 la clase media fue el estrato que nutrió al movimiento de músicos y compositores que más influyeron en las variantes del rock. Lo que muchos denominaron rock chabón es la forma en la que los sectores populares oyeron y luego hicieron propia una forma de hacer rock, que se identificaba con los marginales y reclamaba un lugar para ellos (Semán, 2006); su popularidad fue decaendo luego de la tragedia de Cromañón. El rock nacional, ese conjunto de experiencias musicales englobadas dentro de esta categoría derivó en los años noventa en la conformación de una serie de grupos que, más allá de la especificidad musical, compartían comunes denominadores en sus temáticas y su espíritu: una crónica crítica de la época del neoliberalismo; un acento mucho más desarrollado que en el pasado en relación con los elementos bailables; la combinación de la música de rock con ritmos caribeños y músicas nativas de corte festivo como la murga, el candombe, o el cuarteto (ritmos musicales de fuerte raigambre popular).

Tal como lo expone Flores (1993), luego del boom de los veranos 1990 y 1991, la música que se ejecutaba en la bailanta logró acceso a los medios masivos de comunicación y se ubica en el bloque destinado a la diversión, en ese sentido se consolida una movida denominada “bailantera” en locales bailables ubicados en general en el conurbano de Buenos Aires (y algunas zonas de la Ciudad de Buenos Aires con fácil acceso de medios de transporte). Los locales más afamados se

ubican en Merlo, José C. Paz, San Martín y Morón. Este fenómeno, conocido luego como “la movida tropical”, un conjunto de experiencias musicales relacionadas con el género de la cumbia (que dominaba desde 1950/60 el gusto de las clases populares), se adapta a nuevos públicos y estalla comercialmente. Sus principales figuras se convierten en estrellas que desfilan permanentemente entre bailantas, programas televisivos y discotecas. Según Elbaum (2005, p. 200) “los habitués de la movida tropical eligen sus recorridos nocturnos por aquellas zonas en las que no existe el peligro de exclusión o segregación. ·Exclusión que se manifiesta en la literal prohibición de ingresar a determinadas zonas, en las que son considerados sospechosos y corren el peligro de ser detenidos (...)”.

La década del noventa fue decisiva para el género musical cumbiero. La producción en serie de conjuntos tropicales finalmente saturó el mercado y los productores debieron apelar a la creación de nuevas alternativas. Este fue el fin de una década, pero no el fin de una forma de pensar y hacer la música tropical: las compañías discográficas iban a encontrar, en el comienzo de una de las peores crisis socioeconómicas del último siglo, un contexto favorable para desarrollar un estilo musical acorde con una Argentina devastada por la desocupación, la desarticulación de los servicios sociales y la incertidumbre respecto del futuro: nacía así una nueva variante cumbiera, la cumbia villera, conformada por varones jóvenes, habitantes de barrios populares del Conurbano Bonaerense (Silba, 2018).

Este subgénero de la cumbia produjo una especie de alteración de las reglas con las que se había manejado, hasta ese momento, el campo de la música tropical en la Argentina, ya que por un lado introdujo influencias del rap y el hip-hop, ambos muy marcados por lo afroamericano; por el otro, las letras del sub-género villero produjeron un quiebre en las temáticas conocidas hasta ese momento, ya que narraban historias de delitos menores, consumo y tráfico de drogas y relaciones conflictivas con la institución policial. Este viraje “social” de las letras estaba acompañado con vestimentas similares a las de los jóvenes

cultores del hip-hop norteamericano, así como con un fraseo rapeado, pero a la vez contaminado con gestos e inflexiones de formas del lenguaje popular cotidiano y, en algunos casos, también del fútbol. (Alabarces y Silba, 2014)

En un contexto de creciente fragmentación social y empobrecimiento se abre una lectura singular de las transformaciones sociales a partir de experiencias de jóvenes de sectores populares. Ante una crisis de integración social, las voces periféricas han adquirido mayor autonomía para contar sus historias, (Del Cueto y Ferrari Curto, 2015)

Silba (2018) marca cierta continuidad entre la cumbia bailantera de los años noventa y la cumbia villera en la proliferación de conjuntos musicales de manera estereotipada y en serie. Las nuevas bandas producidas desde la industria cultural repiten patrones estilísticos e interpretativos de los jóvenes del hip-hop estadounidense, además de los gestos y las inflexiones del lenguaje popular. Luego del auge de la cumbia villera, y frente a la necesidad de captar nuevos públicos, el campo musical de la cumbia experimenta nuevas transformaciones.

Por otra parte, en 1997 de la mano del productor Alejandro Almada y Zeta Bosio se edita el compilado Nación Hip Hop, que reúne y logra consolidar a un conjunto de bandas de rap, la mayoría proveniente del conurbano. De este compilado, que tuvo continuidad al año siguiente, se van a destacar el Sindicato Argentino del Hip Hop, banda conformada por raperos de Morón y La Matanza, quienes en el año 2001 serán galardonados con el *Latin Grammy* a la mejor banda de hip hop/rap en castellano.

Crisis y nuevo siglo

En el año 2001 se produce en Argentina una profunda crisis económica, política y por sobre todo de hegemonía que marcó un antes y un después: el 19 de diciembre de ese año el presidente De la Rúa decretó el Estado de sitio, medida que profundizó el malestar social y provocó que cientos de miles se movilizaran y concentraran en distintas plazas

y espacios públicos con el grito “que se vayan todos” provocando la renuncia del presidente De La Rúa y de la cabeza económica del gobierno, Domingo Cavallo. Tal como lo explica Svampa:

Se consolidaba así una nueva generación militante, la de 2001, articulada sobre la territorialidad, el activismo asambleario, la demanda de autonomía y la horizontalidad de los lazos políticos. Un ritual de viaje los unía en todo el país: el recorrido territorial que iba del centro de la ciudad hacia la periferia, en especial, aquellos que iban hacia los lugares más pobres del conurbano bonaerense. El desafío tenía como corolario la necesidad de la construcción «desde abajo» y la exigencia de la articulación entre política y ética. (Svampa, 2011, p. 22)

En este periodo (2001-2010) el Área Metropolitana de Buenos Aires incrementó su densidad urbana en un 75,5%, concentrada en el sector del conurbano y repartido entre el 47,5% de la segunda corona y el 28% de la primera corona (Di Virgilio et. al., 2015). En ese contexto surge un universo de bandas cuyos músicos se ubicaban entre los estratos más bajos de las clases medias empobrecidas, conocido como “rock chabón” o “rock barrial”, subgénero del que se destacaría la banda de Villa Celina, zona sudoeste del Gran Buenos Aires, “Callejeros” (Sanchez Troillet, 2022):

Por eso ese crecimiento en la cantidad de músicos y de público oriundos del Gran Buenos Aires inauguró una nueva dirección en los itinerarios artísticos del rock. Si hasta entonces los recitales en la periferia urbana habían formado parte de un recorrido que los músicos emprendían desde la capital con miras a convocar a un nuevo público, a partir de los primeros años de los noventa, la periferia se convirtió en un punto de partida desde el cual los músicos, una vez que contaban con cierta trayectoria, buscaban la consagración en la capital (Sánchez Troillet, 2022, p. 323).

La noche del 30 de diciembre de 2004 ocurrió una de las tragedias no naturales más grandes de la historia argentina: en el boliche “República de Cromañón”, a dos minutos de comenzado un recital

de la banda “Callejeros”, alguien desde el público arrojó un elemento pirotécnico, que quemó la malla protectora del techo. Este hecho condicionó la lenta desaparición de lugares alternativos o underground en donde poder tocar, mientras las posibilidades económicas hacían cada vez más difícil adquirir instrumentos para formar una banda.

Con la aparición de Internet 2.0 y las redes sociales, entre ellas la creación de la plataforma *YouTube* en 2005 (Van Dijck, 2016), aparece una nueva generación de músicos que utiliza las redes para distribuir filmaciones caseras de su práctica musical, que comienzan a popularizarse en las redes a espaldas de los medios masivos de comunicación. Este fenómeno cambia el paradigma comunicativo de la industria musical y audiovisual: acceso las 24 horas del día, selección abierta al espectador y, sobre todo, la aparición de la figura del “prosumidor” (espectador en la Red que genera contenidos transformando los existentes o produciendo otros) (García Canclini, 2012). Esta herramienta permitió que muchos realizadores amateurs comenzaran a compartir sus videos y a distribuirlos luego en las redes sociales. La implementación de planes nacionales como el Programa Conectar Igualdad achicó la brecha digital que existía en nuestro país e impactó en la democratización del acceso de los jóvenes a las tecnologías digitales (Pini et al., 2012).

Para Roxana Morduchowicz (2012) la música es el consumo cultural más valorado por los jóvenes, su principal marca de identidad y el principal indicador del paso de la infancia a la adolescencia. Este consumo, devenido a práctica, se convierte en un aspecto diferenciador que los distingue del entorno en el que viven, y constituye una parte fundamental de su conformación identitaria: la práctica del rap los transformó en raperos y lograron legitimarse entre pares y dentro de sus barrios. Las redes sociales distribuyen su música y logran que su público se amplíe, alguno de ellos con miles o millones de seguidores. De esa manera, se fueron conformando nuevos enunciadores en distintos barrios populares. Tal como lo explica Semán (2007) el abaratamiento de las tecnologías digitales e internet, que posibilitan

a los músicos grabar a bajo costo y asumir el papel de promotores y gestores de sus obras, fueron claves para entender los cambios producidos en las prácticas musicales en el conurbano. Tal como explica Sánchez Troillet (2022, p. 317) esas mismas políticas neoliberales que produjeron una “democratización” de la producción musical, son las mismas que habían empobrecido y conformado una precarización socioeconómica de buena parte de los músicos de rock.

La música urbana: Rap, Trap, RKT y la Cumbia 420 (pa’ los negros)

Si bien el rap local comienza a gestarse a mediados de la década de 1980 (Biaggini, 2020), y consolidarse en la década siguiente finalizando el proceso con la obtención del premio *Latin Grammy* a mejor banda de hip hop al Sindicato Argentino del Hip Hop, el estreno en Argentina de la película *8 Mile* (Curtis Hanson, 2002), protagonizada por el rapero Eminem, incentivó notoriamente el gusto por el rap y por la competencia de estilo libre en particular. En 2005, la marca Red Bull organizó en Puerto Rico el primer encuentro de batalla internacional: La batalla de los gallos, en la que gana el rapero argentino Frescolate, oriundo de la zona sur. La popularidad de la práctica de batalla incidió para que en ese periodo en Buenos Aires y su conurbano comenzaran a aparecer distintas competencias independientes y autogestivas organizadas por raperos en forma cooperativa: A Cara de Perro (2011), organizada en distintas ciudades por la crew Sudamétrica; Halabalusa Movimiento Under (2010), organizada por los MC Zeke, Urbanse y Dtoke en las cercanías de la estación de tren de la ciudad de Claypole; El Rimadero (2012), en el municipio de Florencio Varela; el Quinto Escalón (2012), en las escalinatas del Parque Rivadavia de la ciudad de Buenos Aires, pero con amplia participación de raperos y público de zona oeste; Italia Freestyle (2016), en el partido de Hurlingham; El Eje de la Rima (2016), en el partido de San Miguel, y Wilde Style (2012), en la ciudad de Wilde, entre otras competencias cuyas contiendas eran compartidas en las

distintas redes sociales, lo cual al dar a conocer los eventos a más gente contribuía a sumar más público en vivo.

Tal como lo explica Muñoz (2018), el freestyle rap aportó el público a un género que venía triunfando en Estados Unidos y el mundo, el trap:

“En este marco, la popularidad de cierto trap argentino se potenció gracias a dos fenómenos. Primero, el número creciente de auditores de latin-trap, una versión latinoamericana, especialmente puertorriqueña, que se asocia al reggaetón y que tiene a Bad Bunny a la cabeza. Esta versión del trap se “viraliza” por streaming y comienza a ser imprescindible en fiestas no solo de rap. Segundo, varios artistas que venían del freestyle comenzaron también a hacer trap” (p. 125).

Por otra parte, las clases populares continuaban frecuentando el circuito conocido como “movida tropical”, conformado por discotecas como Sombro, Mambo, Rescate, entre otras. Esta última, ubicada en el partido de San Martín estaba totalmente instalada en el circuito cumbiero, empezó a ser elegida por el público por lograr un sonido propio: los DJs residentes empezaron a realizar remixes de temas originales, potenciando los sonidos bajos. Si bien en el año 2014 la discoteca Rescate fue clausurada, el público que asistía al local y los DJs que allí trabajaban continuaron. Los últimos mejoraron el estilo y lo fusionaron con otros. El producto de esa fusión fue bautizado como “estilo Rescate” y luego “RKT” siglas que representan el nombre del boliche. Durante el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio por la pandemia de Covid en el año 2020, se comenzaron a realizar distintas fiestas clandestinas e ilegales en todo el Conurbano de Buenos Aires. En ese contexto el RKT (o Cumbia 420, marca que registraron una serie de DJs que se encargaron de producir este estilo musical, nacido en el Conurbano) se consolidó definitivamente. De esa manera, el conurbano había inventado su propio reguetón con exponentes como L-Gante, Perro Primo, El Noba, La Joaqui, Callejero Fino, entre otros, el cual comenzó a ser exportado.

Bibliografía

- Alabarces, P. (1985). *Entre Gatos y Violadores. El rock nacional en la cultura argentina*. Colihue.
- Alabarces, P., & Silba, M. (2014). “Las manos de todos los negros, arriba”: Género, etnia y clase en la cumbia argentina. *Cultura y representaciones sociales*, 8(16), 52-74.
- Biaggini, M. A. (2019). Historia del grupo literario “La luna que se cortó con la botella”. *Antigua Matanza*. Revista de Historia Regional, 3(1), 147-169.
- (2020). Orígenes de la práctica del rap y el Hip Hop en el conurbano bonaerense (1982-1992). *Antigua Matanza*. Revista de Historia Regional, 4(2), 47-67.
- (Ed) (2022). Jóvenes, identidades y territorios: la práctica del rap en el conurbano de Buenos Aires. Editorial UNAJ.
- Browarnik, G. (2015). *¿Por qué seguir escribiendo poesía?: Pequeñas resistencias contra la dictadura*. UNA.
- Bruno, M. (2015). La población del conurbano en cifras. En: Gabriel Kessler, *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. UNIPE.
- Cortés, H. (2022). *Una lluvia de escombros. Fragmentos del rock en el Gran Buenos Aires Sur (80s 90s)*. Madreselva.
- Del Cueto, C. y Ferrari Curto, C. (2015). Made in Conurbano. Música, cine y literatura en las últimas décadas. En: Gabriel Kessler, *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. UNIPE.
- Di Cione, L. (2022). El rap como género musical: samplear o no samplear, esa es la cuestión, en Martín Biaggini (ed.) *Jóvenes, identidades y territorios: la práctica del rap en el conurbano de Buenos Aires*. Editorial UNAJ.
- Di Virgilio, M.; Guevara, T. y Arqueros Mejica, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense En: Gabriel Kessler, *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. UNIPE.

- Droghei, M. (2020). *Punk for export. De Londres a Buenos Aires*. Corazón de perrx.
- Elbaum, J. (2005). Los bailaneros. La fiesta urbana en la cultura popular. En Mario Margulis (comp). *La cultura de la noche: la vida nocturna de los jóvenes en Buenos Aires*. Biblos.
- Flores, M. (1993). *La música popular en el Gran Buenos Aires*. CEAL.
- García Canclini, N.; Cruces, F. y Urteaga Castro Pozo, M. (coord.) (2012). *Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales*. Ariel.
- Gorelik, A. (2015). Terra incógnita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En: G. Kessler, *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNIPE.
- Hobsbawm, E. (1994), *Historia del siglo XX*. Crítica.
- Hanson, C. (Director) (2002). *8 millas* ([Película]. Imagine Entertainment, Mikona Productions GmbH & Co. KG.
- Manzano, V. (2017). *La era de la juventud en Argentina. Cultura, política y sexualidad desde Perón hasta Videla*. Fondo de Cultura Económica.
- Invernizzi, H. y Gociol, J. (2002). *Un golpe a los libros: represión a la cultura durante la última dictadura militar*. Eudeba.
- Muñoz, S. (Julio-noviembre de 2018). Entre los nichos y la masividad. El (t)rap de Buenos Aires entre el 2001 y el 2018. *Resonancias*, 22(43), pp. 113-131.
- Mourin, A. (1993). *V8 un sentimiento. Historia de la banda precursora del heavy metal argentino*. Mil ombúes.
- Morduchowicz, R. (2012). *Los adolescentes y las redes sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Ugarte, M. (Coord.) y Sanjurjo, L. (Comp.) (2008). *Emergencia: cultura, música y política*. Ediciones del CCC.
- Provéndola, J. I. (2017). *Rockpolitik. 50 años de rock nacional y sus vínculos con el poder político argentino*. Eudeba.
- Pini, M.; Musanti, S.; Kaufman, G. y Amare, M. B. (2012). *Consumos culturales digitales de los jóvenes de entre 13 y 18 años*. Educ-ar S.E.

- Raigoza Rivera, S. (agosto de 2010). El Chamamé: construyendo un significado hoy en Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense.; *Iluminuras*, 11(25), 1-14.
- Sánchez Troillet, A. (2022). *Te devora la ciudad. Itinerarios urbanos y figuraciones espaciales en el rock de Buenos Aires*. UNQui.
- Sanz Ferramol, R. (2009) ¿Tiene moral el rock? En R. Sanz Ferramol y H. Delbueno, *Yo no permito: rock y ética en Argentina durante la última Dictadura*. Nueva Editorial Universitaria.
- Secul Giusti, C. (2013). Sólo déjenos bailar: cuerpo, liberación y consolidación democrática en el rock argentino de la década del ochenta. *Jornadas de Periodismo, Política y Comunicación: 30 años de Democracia* (UNLP).
- Segura, R. (2015). La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio En G. Kessler, *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. UNIPE.
- Semán, P. (2006). *Bajo continuo. Exploraciones descentradas sobre la cultura popular y masiva*. Gorla.
- (2017). Géneros musicales, identificaciones y experiencias en el Conurbano. La periferia influyente, en R. Zarazaga y L. Ronconi, *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Siglo XXI.
- Semán, P. y Vila, P. (1999). Rock chabón e identidad juvenil en la Argentina neoliberal, en Daniel Filmus (comp.), *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. FLACSO - Eudeba.
- Silba, M. (2018). *Juventudes y producción cultural en los márgenes Trayectorias y experiencias de jóvenes cumbieros*. CLACSO.
- Svampa, M. (septiembre- octubre de 2011). Argentina, una década después. *Nueva Sociedad*, (235).
- Katzev, F. (2008). *Amantes subterráneos. El rock under de los 80*. Elementos.
- Van Dijck, J. (2016). *La cultura de la conectividad, una historia crítica de las redes sociales*. Siglo XXI.

5. ENTRE TODAS Y TODOS

La Economía Popular Social y Solidaria en Argentina: debates y desafíos para su inclusión y reconocimiento

Lizette Aguirre

María Florencia Iglesias

La Economía Popular (EP) ha cobrado relevancia en el debate público en las últimas décadas en Argentina a partir de organizaciones sociales como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), luego Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), las cuales han visibilizado la necesidad de dar cuenta de crecientes sectores de la población que, habiendo quedado fuera del mercado de empleo formal, se “inventan el trabajo para sobrevivir”, mediante el desarrollo de actividades económicas diversas, como ser “changanas”, recuperadores/as de residuos, trabajadores/as textiles subcontratados/as, feriantes, cuida coches, vendedores/as ambulantes, emprendedores/as sociales, pequeños emprendimientos que se sostienen con fuerza de trabajo familiar, trabajadores/as del servicio doméstico, emprendimientos asociativos o autogestivos, productores/as de la agricultura familiar, entre otros.

Esta insuficiencia estructural del mercado de empleo es resultado de transformaciones que se producen a nivel mundial y en Argentina en particular a partir de mediados de 1970, producto de la consolidación de la nueva etapa del capital, la globalización o posfordismo, caracterizada por la deslocalización de la producción, la financiarización de la economía y la creciente concentración del poder económico y político.

Los efectos negativos que dichos cambios estructurales produjeron siguen vigentes en nuestro país y desafían las formas de interpelar la complejidad de la cuestión social desde las políticas públicas y desde la representación gremial de los/as trabajadores/as.

En este marco, el presente trabajo se propone, por un lado, identificar los cambios estructurales que se producen a nivel mundial desde la década de 1970 y que marcan la aparición de la Economía Popular como ese “sector de la clase trabajadora sin derechos laborales ni patrón” que, lejos de definir “otra economía”, constituye “una expresión de una economía global de mercado con la que tiene múltiples puntos de conexión” (Pérsico y Grabois, 2014). Por el otro, plantear las vinculaciones entre la EP y la Economía Social y Solidaria (ESS) y los desafíos que para ésta plantea alojar y reconocer a sectores crecientes de la clase trabajadora, que encuentran en la autogestión, la democracia participativa y la solidaridad, niveles crecientes de organización y de mejora de sus condiciones de vida.

Por último, nos proponemos analizar cómo el Estado ha modificado el diseño e implementación de políticas públicas en estas últimas décadas para reconocer y potenciar estas realidades heterogéneas que toma el trabajo en Argentina, transformando el abordaje desde una lógica de la asistencia y la focalización, predominante en la década de los 90s, en el marco de “recetas” de organismos multilaterales de crédito, hacia políticas de promoción de derechos a partir del 2003, así como los impactos sobre dichas políticas, desde 2015, de una avanzada de los discursos de la meritocracia y el crecimiento individual.

Este recorrido se vuelve central para reflexionar sobre los efectos negativos estructurales de la economía argentina en la coyuntura actual,

las diversas formas que toma el trabajo en ese marco, el rol de la solidaridad y las comunidades, la organización de la clase trabajadora, el Estado y su capacidad de intervención y regulación, a partir de la recaudación y redistribución de los ingresos fiscales lo cual, a cuarenta años de democracia, nos sigue interpelando como sociedad para construir un proyecto de país inclusivo, que permita la sostenibilidad de la vida de todos/as quienes lo habitamos.

Configuración del capitalismo posfordista: La Emergencia de la Economía Popular como fenómeno estructural en Argentina

Aludimos al capitalismo posfordista cuando hacemos referencia al cambio trascendental de época en términos del reordenamiento económico del sistema capitalista ocurrido a partir de la década de 1970 a nivel mundial. En particular nos referimos al proceso de globalización económica y las reconfiguraciones que se presentan en la hegemonía mundial a partir de la mundialización financiera y de la transnacionalización del capital y sus efectos sobre los acuerdos sociales y reglas institucionales que constituyeron la matriz del modelo de desarrollo de la posguerra.

En este “nuevo” contexto de la economía del mundo rige una nueva teoría hegemónica que instala el concepto de globalización en el nivel productivo y que se da en Argentina con el auge del neoliberalismo a partir de 1976 con gobiernos militares y su consolidación a partir de la década de 1990 (Nahón et al., 2006).

Si el modelo de desarrollo llamado fordista “desde el punto de vista del régimen productivo de acumulación, se caracterizaba por un “estado del bienestar” desde la perspectiva de las políticas públicas y acción estatal, y “sociedad salarial” desde el punto de vista de la cuestión social moderna, por el contrario, con el posfordismo nos referimos a la crisis de la sociedad salarial” (Castel, 1997, p. 20). Aparece un fenómeno estructural en el que ya no se puede absorber al total de los/as traba-

ADORES/as que quedan excluidos del mercado de trabajo poniendo en tensión el empleo en sus formas tradicionales (asalariado).

En este contexto, ante la insuficiencia estructural del mercado del trabajo, surge a nivel mundial, y en Argentina en particular, una proporción creciente de trabajadores/as que desarrollan heterogéneos conjuntos de actividades laborales, caracterizados por la precariedad y la ausencia de derechos de sus integrantes, surgiendo la conceptualización acerca de la Economía Popular. Es importante saber que la economía popular no es una realidad transitoria sino una característica estructural del sistema económico actual. Es una de las múltiples formas que el trabajo toma hoy en el mundo como manera de organizar las condiciones de vida y el trabajo de los sectores populares.

El debate en torno a qué nos referimos cuando hablamos de economía popular cobró importancia en los últimos años en Argentina, en particular a partir del surgimiento en el año 2011 de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como organización gremial de aquellos sectores de la economía habitualmente denominados informales, precarios, o de subsistencia.

Si bien no encontramos una definición única y acabada de EP, podríamos decir que es aquella que tiene como objetivo la reproducción de la vida de los/as miembros de unidades domésticas, grupos y comunidades, a partir de estrategias económicas que quedan por fuera de la lógica tradicional de relación asalariada. Como afirma Martín Navarro (2019), “La economía popular comprende a todos/as aquellos/as trabajadores/as o experiencias colectivas que permanecen a partir de sus propios esfuerzos, donde predomina el trabajo sin patrón, donde la producción o servicio son de baja intensidad (manual, artesanal, ecológica, etc.), con escasa tecnología, sin financiamiento y en su gran mayoría sin derechos”.

Lo cierto es que en las últimas décadas este sector ha alcanzado una importante incidencia en la economía y el desarrollo del país. Para el año 2018 un informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina indicaba que: “En la Argentina ur-

bana, 1 de cada 5 ocupados/as son trabajadores/as de emprendimientos sociales o de la EP (3,9 millones de trabajadores). De manera indirecta, a través de los hogares en los que viven, 11,7 millones de personas participan de estas actividades”. (Salvia, et al., 2018, p. 23)

En este sentido, un trabajo realizado por Pissaco (2020) señala que si bien el sector asalariado tiene una tendencia de fluir con el ciclo económico, la economía popular en Argentina no lo hace, al indicar que

El peso relativo del número de trabajadores/as de la economía popular permanece casi invariante en todo el período analizado del 2004-2018, pasando de un 26,9% en 2004 a un 26,8% en 2018. Es menester mencionar que es la categoría que menor alteración presenta, observándose en cambio, modificaciones muy importantes, de más del 20%, en los agregados con mayor relevancia en la estructura ocupacional como ser los asalariados del sector privado registrado y no registrado (p. 98).

Este sector ha estado marcado por la precarización y desprotección social en términos clásicos de derechos laborales. Esto se ha evidenciado aún más a raíz de la pandemia. De hecho, la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en ese período, vino a atender dicha situación, otorgando un pago no contributivo de excepción abonado durante tres meses a un solo integrante de cada grupo familiar, comprendiendo según el decreto presidencial a “trabajadores/as afectados por inserciones laborales precarias (monotributistas de categorías bajas, trabajadores/as de casas particulares, empleados/as informales y desocupados/as)” (Decreto 310, 2020). La expectativa oficial inicial calculó menos de 4 millones de personas, pero se postularon al mismo más de 13 millones y finalmente se otorgó a casi 9 millones que reunieron los requerimientos establecidos.

Otra de las características de la EP es que se encuentra formada en una alta proporción mayoritaria por mujeres, cuyas tareas de reproducción y cuidado son invisibilizadas a pesar de la tarea vital para la sociedad en su conjunto. En este marco, queremos destacar los aportes que en los últimos años ha realizado la economía feminista al análisis de los fenómenos sociales y económicos en Argentina, poniendo foco en el nudo de la

reproducción social como base de cualquier forma de producción económica, criticando la visión mercantilista y androcéntrica de la generación de “valor”. De allí la importancia de visibilizar y valorar el rol sistémico y sustantivo del trabajo doméstico no remunerado y de la organización social del cuidado, develando las múltiples inequidades de género, de clase, y raza que estas tareas esconden y, al mismo tiempo otorgándole, “sentido, centralidad y valor” para la sostenibilidad de la vida misma.

La Economía Popular en el marco de la Economía Social y Solidaria

En el marco de lo expuesto, en las últimas décadas se viene hablando de “economía popular”, “economía solidaria”, “economía social”, para dar cuenta de actividades económicas asociadas con la producción de bienes y servicios cuyos fines apuntan a la resolución de necesidades humanas. Sin embargo, es interesante poder distinguir estos tres conceptos e identificar sus vínculos y potencialidades.

La Economía Social y Solidaria (ESS) refiere a un campo complejo de acción e interacción humana, basado en valores de solidaridad, democratización y asociativismo, cuya principal finalidad es lograr la reproducción o sostenibilidad de la vida, antes que la acumulación del capital. A nivel territorial, tomando a Pastore (2010), la ESS se constituye por entidades u organizaciones que realizan actividades económicas cuya principal finalidad se orienta al bienestar humano y que, al mismo tiempo, contemplan elementos organizativos de autogestión asociativa y democrática, así como vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia. En otras palabras, sus acciones se orientan a mejorar la calidad de vida, tanto de sus integrantes como de su comunidad de pertenencia, privilegiando para ello a las personas, sus capacidades y vinculaciones.

La ESS ha buscado desde sus orígenes brindar una respuesta a las problemáticas de integración social de los territorios, como ser la falta de trabajo, las problemáticas asociadas al acceso de la vivienda, la salud, la educación y servicios básicos, entre otros. Así han proliferado, desde

inicios del siglo XX en nuestro país, cooperativas de vivienda, comercialización, trabajo, servicios públicos, y otras formas organizativas solidarias, que se apoyan en los saberes, recursos, vocaciones y la organización colectiva de los territorios, para el abordaje de sus problemáticas.

En ese marco, a partir de mediados de los 70, han surgido experiencias asociadas a la ESS desde las organizaciones sociales y las comunidades tendientes a alojar en redes solidarias a las distintas iniciativas vinculadas al autoempleo que se desarrollan. Ejemplos como los emprendimientos comunitarios, las empresas recuperadas, los mercados solidarios, las ferias de consumo territoriales, las experiencias de microcrédito y bancas comunales o de moneda social han impulsado crecientes vinculaciones entre la Economía Popular y la Economía Social y Solidaria.

Cabe mencionar que si bien la economía popular es solidaria hacia adentro de su unidad doméstica, o de quienes la conformen, no necesariamente lo es hacia la comunidad en general, ya que está atravesada por valores de la lógica imperante del mercado. El desafío, entonces, ha sido y es dotar de solidaridad sus prácticas, apuntando a fortalecer lazos sociales virtuosos en su comunidad, produciendo y consumiendo responsablemente con el objetivo de encaminarse hacia prácticas económicas basadas en la democracia participativa, la autogestión y la cooperación. Es decir, avanzar en la transición hacia un sistema de economía popular, social y solidaria que, como afirma Coraggio (2013), implica un salto en la calidad y escala de la solidaridad. Supone pasar, en primer lugar, de la solidaridad intra UD familiares/comunitarias y emprendimientos económicos (ya sean los micro-emprendimientos familiares o las grandes cooperativas y asociaciones) a la cooperación y complementación orgánica, conscientemente acordada entre diversas organizaciones de un mismo territorio, sector o encadenamiento intersectorial (nivel meso).

Estos desafíos se cristalizan en la creciente organización política de la Economía Popular, Social y Solidaria (EPS) que, a través de sus Federaciones y Confederaciones, interpelan al Estado en las formas de diseñar e implementar políticas públicas que aborden sus realidades diversas, desde los planos económico, político y simbólico.

El campo de las economías populares, sociales y solidarias y su abordaje desde la política pública en los últimos 40 años

Las transformaciones sociales, económicas y políticas que dan lugar a la EPS generan a su vez una necesidad de repensar las políticas públicas para su abordaje. En este sentido, Danani (2004), siguiendo el artículo de Standing (1999) “Globalización: las ocho crisis de la protección social”, señala las tendencias de reestructuración del ingreso social desde los setenta, las nuevas formas de estratificación social que hoy enfrentan las sociedades nacionales y las crisis producidas en los sistemas de protección social por la reconfiguración del mercado de trabajo y la complejidad de la cuestión social.

Siguiendo a Hintze, et al (2011) se pueden señalar las políticas sociales asistenciales, generalmente con escasos recursos presupuestarios y de gestión, cuya intervención no va más allá de acciones de promoción del autoempleo como medio para la autosustentación y son una forma más de apoyo a sectores vulnerables excluidos del mercado de trabajo. En los ‘90 aparecen medidas que ponen el foco en las personas consideradas “beneficiarias” de dichas políticas (receptores de recursos y de la asistencia del Estado). Las Políticas asistenciales y la focalización de las políticas sociales tienen un sustento teórico que se aplica junto con la teoría neoliberal promovida desde los organismos internacionales y basada en la teoría del derrame. Este enfoque daba como virtuoso que el crecimiento económico otorgaría beneficios que se derramarían sobre toda la sociedad. Sin embargo el crecimiento neoliberal no pudo generar desarrollo social y el derrame no llegó a la población, que terminó excluida del sistema y con un incremento de los índices de pobreza.

En el caso de Argentina se produjo el desmantelamiento de políticas de protección social. En el año 1994 se privatizó el sistema previsional, lo cual redujo aún más la capacidad de redistribución y protección social del Estado. Con el estallido del 2001 y el creciente aumento de los

niveles de pobreza y desocupación, se crea el programa Jefes y Jefas de hogar desocupados como una política de transferencia de ingresos que estuvo vigente hasta el año 2005, con los objetivos de atender la emergencia y “asistir”.

Desde el año 2003, a medida que la crisis económica se va dejando atrás y se produce una recomposición social, las políticas sociales comienzan a transitar un cambio en su paradigma, desde el concepto de “beneficiario/a” al de “titular de derecho”. Se lanzan políticas de promoción social, como la Moratoria previsional 2005 para que las mujeres puedan jubilarse, y políticas distributivas posteriores a la estatización del sistema previsional argentino a partir del 2008, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009, la asignación por embarazo en 2011, el régimen de casas particulares en 2013 y las becas progresar en 2014, junto con otra moratoria previsional, programas que dan cuenta de un cambio sustantivo en la forma de concebir la política pública.

En el campo del abordaje de la EPS también se producen modificaciones significativas en el reconocimiento y abordaje de este sector. Como antecedente se encuentra el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra” en 2003. Pastore (2021) indica que este plan significó una política social novedosa en tanto enlazó las necesidades sociales con la promoción de actividades económicas a través del apoyo a emprendimientos socio-productivos de los sectores populares. Incorporó en la agenda principal de la política social a los trabajadores/as independientes de emprendimientos populares, a las empresas recuperadas y cooperativas autogestionadas, al campesinado y la agricultura familiar, a las organizaciones socioeconómicas populares y comunitarias.

El autor menciona que entre 2003 y 2008 se abarcó cientos de miles de productores y productoras, emprendimientos y trabajadores y trabajadoras por cuenta propia e incluyó toda una batería de acciones públicas complementarias, a saber:

- a) capacitación y tutorías de acompañamiento técnico (2003-2005).
- b) monotributo social (2004), un instrumento público de formaliza-

ción subvencionada de “trabajo autónomo”, para que puedan facturar y, a la vez, contar con aportes al sistema jubilatorio y a la prestación de servicios de obras sociales.

c) microcrédito como política pública (ley 26117/2006), para facilitar y ampliar el acceso crediticio a los sujetos y emprendimientos populares.

d) marca colectiva (2008), como línea de acción para mejorar la identidad y la generación de valor agregado en la comercialización.

En el año 2011 se impulsaron programas públicos que promovieron la conformación de cooperativas de trabajo como un instrumento eficaz para la creación de empleo y de estímulo a la participación colectiva, particularmente en los grandes conglomerados urbanos, tales como el Programa Argentina Trabaja o el Ellas Hacen, del Ministerio de Desarrollo Social o el Programa Agua + Trabajo y el Programa Federal de Emergencia Habitacional del Ministerio de Planificación.

Fueron programas interesantes en el sentido de que se conformó a nivel mesoterritorial una política social con intervención y participación de gobiernos locales y organizaciones sociales para brindarle mayor capilaridad, formación y seguimiento a la organización del trabajo asociativo de trabajadores/as desocupados/as, precarizados y en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, el Estado Nacional financiaba los gastos administrativos de la gestión y capacitación de las cooperativas, y los/as titulares del programa accedían al monotributo social, y mediante éste a una obra social y aportes jubilatorios. Por ello, se consideraban “cooperativas protegidas”. Por su parte, los gobiernos locales y las organizaciones sociales de los territorios apuntalaban los emprendimientos socio productivos (asociativos) que desarrollaban las cooperativas, incorporando, en algunos casos, a este sector en las estrategias de desarrollo local ampliando así sus posibilidades de sostenibilidad económica en el mediano plazo, por ejemplo modificando ordenanzas de compras municipales que permitiesen a las cooperativas ser proveedoras del estado. En el caso particular del Ellas Hacen representó una política social innovadora con perspectiva de género en tanto su abordaje era para mujeres de los sectores populares,

que estaban atravesando situaciones de violencia de género, cobraban la Asignación Universal por Hijo, eran madres de 3 niños hijos o más o tenían una discapacidad.

En el año 2016 y hasta 2019, ambos programas se unificaron en el programa Hacemos Futuro. El nuevo gobierno centró su enfoque asociado a la capacitación para la empleabilidad y muchas de las estructuras colectivas generadas en el período anterior fueron desarmadas. Los nuevos programas pusieron el foco en el emprendedorismo, apoyándose en las capacidades individuales como condición de realización de la inserción laboral y la integración social. Como afirma Hintze (2018, p. 151) “En el nuevo discurso es el mérito individual demostrado con esfuerzo lo que legitima la dependencia temporal y acotada de la que emergerán (o dejarán de caer) gracias a las intervenciones con que el Estado está dispuesto a apoyarlos/ayudarlos/acompañarlos”.

En el período 2016-2019 se redujo la cantidad de cooperativas protegidas registradas. Como saldo positivo a favor de las políticas en torno a la Economía Popular, se sanciona en noviembre del año 2016 la Ley de Emergencia Social, Economía Popular y Salario Social Complementario, propuesta que surgió por una convergencia entre la CTEP y la Confederación General del Trabajo (CGT) y otras organizaciones sindicales y movimientos sociales. Esta convergencia, después constituida en Ley, fue un reconocimiento a los/as trabajadores/as de la economía popular desde la sociedad en general y del movimiento obrero organizado en el sindicalismo (tradicional en tanto representa a trabajadores/as empleadas y relación de dependencia en su forma más tradicional de trabajo asalariado). En el marco de la Ley se creó el Salario Social Complementario (SSC) que equivale al 50% del salario mínimo vital y móvil.

En 2020 se volvió a poner el eje en el trabajo en programas de este tipo, en particular en el denominado “Potenciar Trabajo” (que incluye a cerca de un millón de personas), así como con la apertura del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP). Según un informe de su implementación, desde su puesta en funcionamiento en julio de 2020 hasta el mes de agosto de 2021 se habían

inscrito 2.830.520 personas (ReNaTEP, 2021). Destacan ocho ramas productivas: servicios socio-comunitarios; comercio popular y trabajos en espacios públicos; servicios personales y otros oficios; recuperación, reciclado y servicios ambientales; construcción, infraestructura social y mejoramiento ambiental; industria manufacturera; agricultura familiar y campesina; y transporte y almacenamiento.

Desafíos de las políticas públicas para la Economía Popular Social y Solidaria: avanzando en una agenda de derechos políticos y sociales para la autogestión

Como observamos, se han producido cambios significativos en las últimas décadas alrededor del reconocimiento de la EPS por las políticas públicas de Argentina. Las conquistas de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía popular han permitido lograr alianzas para la reivindicación de grupos históricamente excluidos y lograr políticas de protección social y acceso a instrumentos de transferencia de ingresos. Hemos sido también testigos/as de los avances en materia de seguridad social con impacto de género como, por ejemplo, el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado en 2021. Sin embargo, aún el saldo no es favorable cuando se abordan temas como la previsión, la cobertura de salud y las condiciones laborales adecuadas del sector de la economía popular.

En este marco, sostiene Coraggio (2018), el propio reconocimiento del sector de la economía popular y solidaria es fundamental porque “no se trata de una marginalidad imposible de superar, a la que solo cabe asistir con políticas sociales de subsidio monetario. Todos los trabajadores deben percibir crecientemente su gran potencial como fuerza productiva colectiva autonomizable y autogestionable, hoy ocultada por los registros oficiales de la economía llamada formal, y deben organizarse en una transición para desarrollar ese potencial más allá de las reivindicaciones compensatorias” (p. 19).

Esta economía está sujeta a una serie de restricciones estructurales que condicionan su desarrollo, como ser la subvaloración de su trabajo (“mala paga”), la inestabilidad laboral y de ingresos, las dificultades tributarias y de formalización, la carencia de derechos laborales, los imaginarios sociales negativos sobre la calidad del trabajo y de lo generado, así como el acceso restringido al financiamiento e inserción en estructura regresiva de costos (Roig, 2016) que implica, entre otras cosas, afrontar costos impositivos muy altos. A pesar de estas limitaciones, es una economía que crea valor y trabajo y se reinventa generando vínculos, formas creativas de resolución de necesidades, integración social, redes territoriales.

Una política pública dirigida hacia la EPS requiere de una perspectiva integral tendiente a:

1. Reconocer derechos laborales y un adecuado sistema de protección/integración social, que contemple las particularidades de este tipo de trabajo (precario e inestable).
2. Abordar la dimensión simbólica de la EPS, es decir los imaginarios sobre su trabajo/calidad/aporte a la comunidad local promoviendo, a modo de ejemplo, el compra local de sus productos/servicios o visibilizando las lógicas que hay por detrás de su producción en oposición a aquellas de los mercados oligopólicos.
3. Avanzar en iniciativas que permitan mejoras en los procesos productivos y de gestión económica de estos emprendimientos.
4. Generar información estadística pertinente en relación a su peso en la contribución de la economía (producción y trabajo).

En síntesis, potenciar el rol productivo y la promoción de estrategias de desarrollo territorial y tramas de valor, ampliando e invirtiendo en iniciativas productivas, asociativas y de innovación socioeconómica, incluyendo mecanismos innovadores que promuevan y financien su desarrollo sectorial. Un ejemplo sería ampliar sus condiciones de inversión en equipamiento y capital de trabajo, impulsando circuitos de valorización territorial y popular (circuitos socioeconómicos), o mejorando los marcos normativos para potenciar su fortalecimiento (por

ejemplo en la pandemia en una primera instancia el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) no incorporaba entre sus beneficios a cooperativas, esto permitió revisar cuestiones administrativas de criterio “trabajo/empleo en blanco” que no es directamente relacionada con las formas socioeconómicas de la economía popular y solidaria).

En definitiva, resulta clave desplegar estrategias públicas de fortalecimiento socioeconómico que apunten a dar respuestas innovadoras a aspectos asociados a la generación de trabajo y valor agregado en el territorio, a la organización social del cuidado, al desarrollo de capacidades técnicas y organizativas, a la mejora en la productividad, al acceso a más y mejores mercados como a niveles crecientes de asociativismo en el marco del desarrollo económico local. De allí que, desde nuestro punto de vista, resulta fundamental la articulación estratégica entre las iniciativas de los trabajadores de la economía popular y las ESS más en general.

Sabemos que los desafíos pendientes son significativos, sin embargo nos resulta indispensable mencionar, dada la realidad coyuntural que nos atraviesa en la escritura de este artículo, las amenazas en las que se encuentra este camino de profundización de políticas y estrategias para el reconocimiento de la EPS.

El contexto actual resulta adverso, por un lado, dado el desmantelamiento de políticas de promoción para el sector de la Economía Popular y Solidaria, como el programa Potenciar Trabajo devenido hoy en los Programas de Acompañamiento Social y Volver al trabajo, con lógicas de asistencia y capacitación para la empleabilidad. Por el otro, las políticas de ajuste impulsadas que afectan en mayor medida a los sectores de medios y bajos ingresos, generan niveles de pobreza y exclusión inéditos desde la vuelta de la democracia. En el primer semestre del 2024, el 52,9% de las personas se encontraba bajo la línea de la pobreza y el 18,1% por debajo de la línea de la indigencia.

Es por ello que se torna relevante profundizar el debate desde las aulas de la universidad pública en particular y la sociedad en general para consolidar políticas de Estado tendientes a reconocer, visibilizar y pro-

mover un sector que, en base a la solidaridad y la autogestión, produce valor agregado, trabajo y la resolución de necesidades de los territorios diversos y heterogéneos de todo nuestro país.

Bibliografía

- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós.
- Coraggio, J. (2011). Principios, Instituciones y Prácticas de la Economía Social y Solidaria. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm
- (2013). La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), *La Economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital, 2007 – 2013*, pp. 21-46.
- (2018). ¿Qué hacer desde la economía popular ante la situación actual? *Revista Idelcoop*, (224).
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En José Luis Coraggio y Claudia Danani, *Política Social y economía social*, Altamira.
- Hintze, S. (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015 El punto de vista de los sujetos. *Otra economía*, 11(20), 136-155. Disponible en: <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14737/9440>
- Hintze, S; Deux Marzi, M. y Costa, M. (2011). Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina. En Danani, C.; Hintze, S. (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Editorial UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

- Nahón, C.; Rodríguez Enríquez, C. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. En: Fernanda Beigel; Alfredo Falero; José Guadalupe Gandarilla Salgado; Néstor Kohan; Ladislao Landa Vásquez; Carlos Eduardo Martins; Cecilia Mahón; Corina Rodríguez Enríquez; Martín Schorr, *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO.
- Navarro, M. (2019). Trabajo, desarrollo y economía popular. *Voces en el Fénix*, 9(78) Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/trabajo-desarrollo-y-economia-popular>
- Pastore, R. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18), Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1497>.
- (2021). La economía social y solidaria, un campo en construcción. Algunos apuntes sobre su caracterización en Argentina. En Moncayo Muñoz, J. y Ordoñez Castaño, I. (Ed.), *Economía Social y Solidaria y Desarrollo Incluyente en América Latina*. Editorial Bonaventuriana.
- Pérsico, E. y Grabois, J. (2014). Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares. CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Pissaco, C. (2020). Incidencia y características de la Economía Popular en la Argentina post 2001, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, (37), pp. 85-104.
- ReNaTEP (2021). Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Reporte Agosto 2021, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- Roig, A. (2016). *La moneda imposible. La convertibilidad argentina de 1991*. Fondo de Cultura Económica.
- Salvia, A.; Poy Piñeiro, S. y Donza, E. R. (2018). El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores. En: Pérez Sosto, G. (coord.). *¿Cuál es*

el futuro del trabajo? Buenos Aires: Ciccus. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/14760>

Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Macmillan, Harmondsworth.

Un recorrido de la Agricultura Familiar en Democracia¹

Gustavo Tito

El devenir de la Agricultura Familiar desde el inicio de la democracia es, por importancia productiva, dimensión y distribución territorial del sector, un desafío que amerita una mega tarea que excede la capacidad del autor y de este escrito, por lo que cualquier esfuerzo en ese sentido pecaría de parcial e injusto.

Solo se intenta aquí un recorrido, solo uno, de los tantos caminos y picadas que hicieron agricultores y agricultoras en estos cuarenta años. Para tal fin este artículo se centrará en la experiencia personal, no exenta de algunas anécdotas, y en hitos que caprichosamente elegimos como marcas en la picada, para no perderse e intentar desentrañar algún hilo conductor.

En definitiva, con las disculpas del caso de quienes por error y/u omisión no han sido incluidos en este escrito, y sabiendo que esta con-

1 Se agradece la revisión crítica y aportes de José Catalano, ex coordinador de INTA Minifundio, ex Coordinador del Programa Social Agropecuario (PSA); ex Director del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) y ex vicepresidente del INTA, durante estos años de democracia.

tribución sólo es *un grano de maíz del saco de la Agricultura Familiar*, se comparten estas líneas.

La década del 80

Los que abrieron la Picada: El Legado de las Ligas Agrarias

Las Ligas Agrarias del Nordeste fue uno de los movimientos cooperativos de campesinos y campesinas más grande que tuvo la Argentina. Con presencia en siete provincias y miles de familias organizadas, sus ejes fueron la producción, la lucha por la tierra y la vida digna para el campesinado. Las Ligas Agrarias fueron en el ámbito rural, uno de los blancos de la dictadura militar, que aplicó tortura y asesinatos contra el modelo del campo que privilegiaba a los pequeños agricultores, quienes resistieron en el monte a la dictadura, fueron perseguidos, exiliados, detenidos. Los sobrevivientes, al inicio de la democracia recuperada, empezaron otra vez, y silenciosamente volvieron a abrir la picada. A fines de la década de 1980 se fundó en el norte de Santa Fe Naturaleza Viva, una granja que puso en práctica la agroecología y la agricultura biodinámica. Sus mentores fueron Remo Vénica e Irmina Kleiner, los dos militantes de las Ligas Agrarias que debieron, entre 1975 y 1979, esconderse en el monte chaqueño (donde nacieron sus dos primeros hijos). Casi simultáneamente, en la Aldea Valle María, de Entre Ríos, un grupo de productores granjeros y cunicultores de Angora, algunos de ellos también sobrevivientes de las Ligas Agrarias y pertenecientes a la Comunidad Ruso Alemana del Volga (quienes a finales del siglo XIX y principios del siglo XX emigraron a Argentina), de raíces anarquistas, socialistas y peronistas y apoyados por el gobierno provincial entrerriano, desarrollaron los primeros Tomates Agroecológicos de Aldea Valle María.² Los sobrevivientes de las ligas mencionados en estos ejemplos,

2 Se trató del primer trabajo del autor, y contó con el respaldo de Mary y Benjamín

como otros que actuaron principalmente en las regiones del Noreste y del Noroeste crearon organizaciones de la sociedad civil (ONGs) junto a militantes de las iglesias progresistas.³ Se plantearon los tópicos que caracterizaron estos inicios de la democracia y que marcarían tendencia: la organización en grupos, la producción ligada a lo local y al territorio, la búsqueda de alternativas tecnológicas.

La década del 90: los pequeños productores

Primeras Políticas Públicas: los pequeños productores minifundistas

La táctica de apoyar desde instituciones del Estado nacional a grupos de productores con demandas históricas no resueltas fue iniciada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) apenas se recupera la democracia. El término utilizado desde el Estado para caracterizar el sector era el de Pequeños Productores Minifundistas (PPM). Retomando la herencia de los Clubes del Hogar Rural previos a la dictadura, nace el Programa Minifundio.

El Programa Minifundio, cuya denominación fue unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas, estaba destinado a productores con las siguientes características: escasez de recursos naturales y económicos; parcelas pequeñas en función del núcleo familiar; tenencia precaria de la tierra; baja remuneración de la mano de obra familiar; falta de tecnología y asesoramiento profesional adecuados; dificultad de acceso al crédito; poco poder de negociación en los mercados y debilidad organizati-

Chapino, ambos también sobrevivientes de las Ligas Agrarias. El grupo llevaba la sigla GPA, que tácticamente se autodefinía como Gran Pago Argentino, aunque su verdadero nombre era Grupo Pensamiento y Acción.

3 Como Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), Instituto de Cultura Popular IINCUPPO), Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), entre otras.

va. El mismo llegó a desarrollar, en más de 50 sitios repartidos en lugares estratégicos del territorio nacional, acciones de investigación y de extensión. Se promovió la investigación en campo de productores en el desarrollo de tecnologías apropiadas que dieran respuestas a problemáticas definidas tanto en lo productivo como en lo referido a la calidad de vida de la familia. Vinculado a la *Extensión*, el apoyo técnico en el territorio focalizó su tarea en el acompañamiento a procesos organizativos, de comercialización de la producción y a la incorporación de tecnología, fortaleciendo a grupos de productores y productoras muchas veces agrupados y agrupadas por cadenas. Algunos de estos sitios fueron la base de conglomerados socio/productivos que hoy continúan, como las cerezas de Los Antiguos, en Santa Cruz, los mimbrenos del Delta, las cebollas coloradas de Feliciano, en Entre Ríos, los pequeños ganaderos de Corrientes o las más de treinta cooperativas productoras de semillas de la Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (FECOAGRO).

A los pocos años, algunos ex militantes de las Ligas Agrarias y otros de los sectores progresistas de la Iglesia Católica, lograron proponer a la Secretaría de Agricultura de la Nación el Programa Social Agropecuario (PSA), que cumplía el rol de ofrecer una respuesta concreta al sostenimiento del sector rural que se desenvolvía en condiciones de mayor pobreza en nuestro país. A través del mencionado programa se brindaba apoyo a alrededor de 14.000 familias campesinas, con capacitación y asistencia técnica, lo que les permitía mejorar sus procesos productivos. Mediante una cobertura nacional establecía delegaciones territoriales en cada provincia y se conformaban equipos técnicos dedicados exclusivamente a asistir a los “pequeños productores”. Instauraba un esquema de asistencia técnica denominada “un técnico-un grupo”, que creaba la figura de técnico de terreno, cuyo trabajo dependía del crecimiento y desarrollo del grupo como tal, e inició el apoyo con sistemas de microcréditos. Esta alquimia derivó en breve tiempo en lo que hoy denominamos los Mercados de Cercanía. Claro ejemplo

fueron las Ferias Francas de Misiones⁴, que rápidamente se multiplicaron en cada una de las provincias.

Esas políticas públicas, si bien se mantuvieron, no bastaron para amortiguar las crisis recurrentes y, como respuesta a la crisis del 1989, pocos años después se crea el Programa ProHuerta en el INTA financiado con recursos del Ministerio de Desarrollo Social. En principio apuntó a ser un paliativo para mitigar el hambre, promoviendo la creación de huertas tanto en el área rural como urbana y periurbana, cuyos “beneficiarios” fueron tanto productores pequeños rurales como otros sectores populares.

El ProHuerta dentro del INTA tuvo el beneficio adicional de aglutinar y formar técnicos en agricultura urbana y de muy baja escala o superficie. Se logra así la “autorización” institucional para la innovación en Agroecología. De esta forma se constituye la primera política pública que explicitaba ese enfoque, aunque solo vinculado a los sectores populares de escasos recursos, tanto de la agricultura familiar en áreas rurales como de neo productores en el área urbana y periurbana.

En esta misma época, en la provincia de Buenos Aires nacen los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT), instituciones educativas dedicadas a la promoción social y a la generación de alternativas de desarrollo para muchas comunidades del ámbito rural, que propusieron (al igual que ya hacían a su manera en el NEA las Escuelas de la Familia Agrícola (EFAs) desde la década del 60) la educación de alter-

4 Las Ferias Francas de Misiones surgen en el año 1995 a partir de una iniciativa del Movimiento Agrario Misionero (MAM) e influenciadas por experiencias desarrolladas en el sur de Brasil, en un período de crisis del agro en la provincia. Esta crisis lleva a organizar nuevas estrategias para tener vigencia y a la vez seguir siendo una alternativa para el productor misionero. La primera feria se asentó en la ciudad de Oberá, con siete productores integrantes del Movimiento Agrario Misionero (MAM) vinculados al programa Cambio Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Social Agropecuario y el acompañamiento de la Iglesia Católica entre otras organizaciones sociales.

nancia. Los CEPT apuntaban (y apuntan) a rescatar al trabajador rural y sus hijos, tomando como eje la necesidad de generar arraigo en el campo y planteando una clara política de desarrollo local.

Otro ejemplo a rescatar como acción concreta ante las demandas campesinas fue la experiencia del Servicio de Asistencia de Pequeños Productores (SAPP) en la Provincia de Corrientes, llevado adelante por el Ministerio de Agricultura provincial con una estructura ejecutora de asistencia técnica y crediticia y cuya área de extensión fue coordinada por el equipo de la Agencia de Extensión del INTA.

También en otras provincias se armaron e implementaron políticas más o menos integrales focalizadas en los pequeños productores, los Grupos de Intercambio Solidario de Entre Ríos (GISER)⁵ en la Provincia de Entre Ríos, otros en Neuquén y en especial el Programa de Asistencia Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA)⁶ formoseño, programa que hoy continúa definitivamente institucionalizado, quizás el más integral de todos.

El campesinado/ Los Grupos Crecen

Del individuo a los grupos. Esa fue la premisa de las políticas públicas iniciales para con el sector a comienzos de la recuperación de la democracia. Sin embargo, los mismos productores y productoras se fueron organizando en base a sus motivaciones centrales: las demandas estructurales históricas no resueltas y que afloran en todos los ámbitos de participación y discusión de productores y productoras. Ellas eran

5 Los Grupos de Intercambio Solidario de Entre Ríos (GISER) fueron desarrollados durante los años 1987 a 1997 y continuaron hasta entrado el siglo siguiente.

6 El Programa de Asistencia Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA) fue creado en Formosa mediante el Decreto N° 1107/96. El mismo tenía la finalidad de lograr el auto sostenimiento, la ocupación y la autogestión productiva del pequeño productor y su familia mediante un proceso de promoción social y desarrollo sostenido.

(y son): la lucha por el acceso y tenencia de la tierra, los problemas de comercialización y el acceso y uso del agua, entre otras.

Con el apoyo de los técnicos de organismos del Estado (PSA, INTA, Programas de apoyo provincial) se fueron gestando organizaciones (y muchas otras siguieron creciendo), algunas de ellas hijas directas de la Ligas Agrarias como el Movimiento Agrario Misionero y otras nacidas al calor del enfrentamiento contra el avance de la frontera agropecuaria como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), Asociación de Pequeños productores del Noreste de Córdoba (APENOC), Unión de Pequeños Productores del Chaco (UPeProCH), y otras.⁷

¿Y qué pasaba con la Agroecología?

La Agroecología y las PPM todavía, a los inicios de la recuperación democrática (e incluso en los noventa), no habían sido presentados. Solo algunos pioneros en varios puntos aislados del país habían comenzado a innovar con el enfoque agroecológico. Entre esos se destacaron organizaciones de técnicos como la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, que junto con el Movimiento Agrario Misionero (MAM) marcaron un hito al instalar el término, quizás importado de los productores brasileños, de

7 El Movimiento Campesino de Santiago del Estero o MoCaSE es una agrupación argentina de la provincia homónima, que reúne a 20 mil familias de productores de algodón, ganado caprino y bovino para la producción de carnes, leches y quesos, cuya misión es la lucha por la tierra y la mejora de las condiciones de vida de las familias campesinas. APENOC es la primera organización campesina que se conforma de las que hoy constituyen el Movimiento Campesino de Córdoba, surge en el año 1999, en el marco de esta situación de reconfiguración de las condiciones sociales y productivas de la región. Hoy en día la organización, compuesta por 14 comunidades, agrupa a aproximadamente 300 familias del noroeste de la provincia de Córdoba, en los departamentos Cruz del Eje y Minas. La Unión de Pequeños Productores del Chaco (UPeProCH) es la agrupación de pequeños productores algodoneros de la provincia de El Chaco que lucha contra la concentración de la propiedad de la tierra, la contaminación de los recursos naturales producto de la expansión de la frontera agrícola y el mal manejo del agua.

agrotóxicos como la otra cara de la moneda de la propuesta Agroecológica.

Como política pública, en los 90 solo se apoyaba a la Producción Orgánica a través de la Ley Nacional 25.127/99 que regulaba (y regula) la certificación de terceros. Un esfuerzo en adaptarse a esa ley por parte de los PPM de entonces fue la creación de la primera y única certificadora orgánica gestionada por productores minifundistas, la Asociación de Productores Orgánicos de la Provincia de Buenos Aires (APROBA). Faltaba todavía algún tiempo para que maridara una opción tecnológica apropiada para el sector.

Reconvíértanse a PyMES o sigan siendo menos pobres

En sintonía con la ideología imperante en la década de 1990, el sector era considerado “pequeño” o de tratamiento “social”. Salvo que superaran la “brecha”, tal como lo indicaba el Programa Cambio Rural, los productores debían reconvertirse a ser una PyME, esto es, dejar de *ser* pequeños productores.⁸

Al comenzar el siglo XXI, la agricultura familiar se encontraba organizada en grupos pequeños u organizaciones más grandes ligadas a la lucha por la tierra, autodenominadas como de campesinos y con el apoyo de políticas públicas focalizadas en programas “sociales”, o bien con el esfuerzo de “convertirlos” en empresarios.

En ese contexto, la Argentina adquiere un crédito del Banco Mundial, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), de 100 millones de dólares, con la propuesta de “otorgarles subsidios a los pequeños productores para aliviar la pobreza”. La

8 Fue y es una herramienta de extensión rural financiada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca desde hace 28 años ininterrumpidos, y es coejecutada con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que cuenta con una vasta presencia territorial en todo el país.

entonces Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca, designa al Programa Social Agropecuario (PSA) para ejecutarlo. Las autoridades de entonces sugieren acoplar ambas políticas públicas. Por un lado, continuar con los microcréditos del programa PSA pero direccionarlos a los insumos. Por el otro, destinar los subsidios del programa PROINDER a financiar la estructura de los sistemas productivos, tanto prediales como comunitarios. En forma adicional, el proyecto también contemplaba el fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales para trabajar con los pequeños productores en cada provincia.

Fin y principios de siglo

La Crisis del 2001 pega de lleno, una vez más, en la agricultura familiar y en los periurbanos comienzan a gestarse organizaciones de base hortícola, a las cuales se les suman los neo productores (desocupados que se “transforman en productores”) y la llegada de renovadas oleadas de migrantes de Bolivia y del norte de nuestro país. Esto va generando en los años siguientes un caldo de cultivo, que pondría en primer plano, a los *productores y productoras periurbanos*. La lucha por la tierra esta vez no era exclusivamente por el avance de la frontera agropecuaria sino que se le sumó otro factor: el avance de la urbanización. Un ejemplo de la organización para ese nuevo frente de lucha fue la creación de la Mesa Regional de la Agricultura Familiar de la Provincia de Buenos Aires con apoyo de ONGs como el Centro Ecuménico de Educación Popular (CEDEPO) y universidades. Otro ejemplo que vale la pena resaltar fue la lucha de los Productores de Parque Pereyra Iraola.⁹ Ubicado entre el AMBA sur y el norte de La Plata, el Parque tuvo con ellos una política pública inversa que con los productores establecidos desde

9 Parque Provincial cuyas tierras fueron expropiadas a la familia Pereyra Iraola en el año 1949, destinándose 1200 hectáreas para la producción hortícola a cargo de colonos.

la apropiación. Se los trató de intrusos a pesar que el decreto de expropiación les asignaba 1200 hectáreas para que produjeran alimentos a la comunidad. Los productores y productoras se organizaron y resistieron los intentos de desalojo. Para contrarrestar el discurso de que “*son intrusos que contaminan con agroquímicos*”, tomaron masivamente un curso de Agroecología con el apoyo de universidades y ONGs. Ello constituyó un nuevo punto de encuentro entre la Agroecología y la Agricultura Familiar: *la lucha por la tierra para producir alimentos sanos*.

Un par de años más tarde, esto activó un proceso de transición hacia una producción sin agrotóxicos que llegó a unas 80 hectáreas y tuvo el apoyo del Programa Cambio Rural Bonaerense que, en lugar del enfoque “un técnico-un grupo”, inició un proceso que va identificando las políticas públicas de las primeras décadas del siglo: “un técnico-un territorio”, incluso dejando de lado la reconversión a Pymes como lo planteaba el Cambio Rural Nacional.

Lentamente, la Agricultura Familiar fue lamiendo las heridas de las crisis/catástrofes que sufrió a fines de la década del noventa y de principios del siglo XXI, y empezó a hacerse visible como sector. Una marca en ese sentido fue el **Congreso de la Tierra** organizado por la Federación Agraria Argentina.¹⁰ En la convocatoria participaron cerca de 900 organizaciones, de pequeños productores y productoras de todo el país, con más de 3000 delegados.

Mientras tanto, en la academia cundió el pánico (más acostumbradas al análisis y la “mirada larga” de los complejos sistemas sociales), los piquetes y el hambre golpeaban la puerta de la universidades. Así fue que se avanzó con acciones solidarias desesperadas. En el caso de la Universidad Nacional de La Plata, por ejemplo, muchos profesores/as de la Facultad de Ciencias Naturales organizaron rápidamente talleres para enseñar a hacer milanesas de soja, entre otros. Como contrapartida, el

10 Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y Tenencia de la Tierra, 30 de junio-1° de julio de 2004, Parque Norte, CABA.

Grupo de Reflexión Rural¹¹ planteaba un enfoque político de la sojización. En este contexto surge la propuesta del mismo grupo de técnicos que asesoraban a los productores del Parque Pereyra de encarar un curso universitario con el aval de dos Facultades, de producción de huertas agroecológicas destinado a la comunidad. La demanda fue tal que al otro año se creó la primera Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria.¹²

La década ganada

Brasil decime que se siente

A partir de la iniciativa de Brasil de promover la creación de un Ministerio dedicado a la Agricultura Familiar y organizar la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF)¹³, los organizadores imponen el nombre de Agricultura Familiar al sector.¹⁴ Al definirlo como tal se desarrollaron políticas integrales incluyendo entre ellas la innovación tecnológica. Así, dentro del INTA, se crea el Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF). Dicho centro estuvo conformado por cinco institutos ubicados cada uno por macro región de nuestro

11 En el Grupo de Reflexión Rural se discutió en varias reuniones (entre octubre y noviembre de 2002) acerca de la crisis del fin de siglo, el “estado del Estado”, la catástrofe alimentaria y la influencia del modelo económico y de explotación agrícola en la misma, y se presentaron propuestas para enfrentar la situación de catástrofe que atravesaba la Argentina impulsando el desarrollo local, atendiendo a la diversidad de situaciones, a la diversidad cultural y a la diversidad de recursos de cada región del país.

12 La Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria se crea, a instancias del autor, en el año 2003 con dos Facultades de la UNLP: Ciencias Naturales y Museo y Trabajo Social. En los años subsiguientes se sumaron Humanidades, Exactas, Comunicación Social y Ciencias Agrarias.

13 La Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) se crea en el marco del Mercosur.

14 Para poder participar había que asumir en forma oficial el término Agricultura Familiar para denominar al sector

país: los Institutos de investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) Pampeana, del NEA, del NOA, de Cuyo y de la Patagonia.

Los Institutos de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar, los (IPAF)¹⁵ no solo tenían la novedad de ser institutos focalizados en un sector y no en alguna disciplina o en una parte de la naturaleza sino que realizaban investigaciones situadas de acuerdo a las demandas de la agricultura familiar en cada macro región del país desarrollando el concepto de Investigación Acción Participativa. En el caso del IPAF Pampeana definió su enfoque, además, como agroecológico.

En el CIPAF, mientras tanto, se creó un Consejo Consultivo integrado por referentes de las organizaciones, de la academia y un representante del Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, en los cinco institutos IPAF se crearon Consejos Asesores con representantes de las organizaciones de la Agricultura Familiar y otros actores del territorio (universidades, gobiernos provinciales, ONGs) que planteaban la agenda que los institutos debían llevar a cabo. En estos Consejos, donde también participaban representantes del “otro” campo, se plantearon discusiones que iban posicionando y visibilizando al sector. En una de esas conversaciones un representante de la Agricultura Familiar (ex obrero de Mercedes Benz perseguido por la dictadura, productor cunícula del periurbano y unos de los fundadores de la Mesa Regional de Agricultura Familiar de la Provincia de Buenos Aires), intercambió opiniones animadamente con un productor empresarial representante de CREA 16 sobre el rinde del trigo. Ambos coincidieron en que usaban la misma variedad y habían obtenido los mismos rindes. Ante esa coincidencia, el representante de la Agricultura Familiar le preguntó: *“Si los dos tenemos el mismo rinde de trigo,*

15 Como resabio de la década pasada en sus inicios continua la denominación de *pequeña*, más abajo se retoma este tema

16 Los grupos CREA son grupos de grandes productores capitalizados que realizan experimentación e innovaciones tecnológicas en sus propiedades.

¿porque me llamas pequeño productor?». Años después, los IPAF se pasaron a denominar Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico Para la Agricultura Familiar.

En este período las políticas públicas de Agricultura Familiar Argentina se exportaron a la Patria Grande: se hicieron acuerdos con Venezuela, Bolivia, Haití, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Paraguay y Cuba, entre otros países. También se realizaron acuerdos de cooperación con Angola, Gabón, Marruecos y el resto del África subsahariana. Se desarrollaron propuestas sobre innovación institucional en Venezuela, Bolivia y Costa Rica, creándose Centros y/o Programas con las características y competencias del CIPAF del INTA y Programas de apoyo y Capacitación como el ProHuerta. También se implementaron numerosos acuerdos para exportar maquinarias apropiadas a la agricultura familiar, formación de técnicos e intercambios en Agricultura Urbana y Periurbana, entre otros tópicos

Simultáneamente, al enfocarse en el desarrollo socio territorial el Programa Social Agropecuario va dejando el concepto de “un técnico-un grupo”. A su vez el INTA más tarde desarrolla el concepto de Proyectos Regionales con Enfoque Territorial y el ProHuerta deja de ser una política asistencialista para ser una herramienta de Desarrollo. En fin, las políticas públicas viran de estar focalizadas en el beneficiario a estarlo en el territorio. Esta idea de una política territorial se profundiza cuando el INTA aborda la gestión del PSA y, más aún, al crearse, por fin, la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina e Indígena que más tarde pasaría a ser Secretaría.

La Agricultura Familiar comienza así a ser mimada: se desarrolla e implementa el Monotributo Social para la Agricultura Familiar logrando con ello acceder a la obra social, a la jubilación y a poder vender la producción a organismos públicos. Además, se cogestionan con el Estado cinco Ferias Nacionales de Intercambio de Semillas.

Por otro lado, con el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) como organismo estatal se amplió la protección frente a la trata de los trabajadores y trabajadoras rurales; y con la Comi-

sión Nacional de Microcrédito (CONAMI), creada por Ley, se permitió el fondeo a las organizaciones de la Agricultura Familiar. Se crearon asimismo las Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (P.U.P.A), habilitaciones de cocinas domiciliarias y comunitarias para la elaboración de productos de valor agregado no cárnicos para la comercialización, que fueron tomadas como política en varios municipios del AMBA y que en los últimos años se convirtieron también en políticas provinciales.

El INTA avanzó aún más al crear una Estación Experimental Agropecuaria del Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA AMBA), territorio donde se concentra gran parte de la Agricultura Familiar Periurbana del país. De este modo se instalan nueve agencias Urbanas, Periurbanas y Rural respectivamente, creándose a su vez diez Consejos Asesores con la participación de 200 consejeros, siendo la mitad representantes de la agricultura familiar.

Los IPAF promueven los Foros de Universidades para la Agricultura Familiar (cinco foros, uno por macro región y un Congreso nacional anual) que ponen en valor a la agricultura familiar, la cual debe ser enfocada inter y transdisciplinariamente para romper con la idea que solo un par de disciplinas son las que pueden abordar la complejidad del actor y su vínculo con el territorio.

Así también, y a partir de la necesidad de fortalecer las organizaciones y el desarrollo del mercado interno, se promueve la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias para la Agricultura Familiar (CAMAF).

Con la creación de nuevas universidades nacionales en el conurbano (Avellaneda, Hurlingham, Florencio Varela, José C. Paz, Moreno, Merlo) y en otras provincias (San Luis, Rio Negro, Chaco, Tierra del Fuego), comprometidas con un desarrollo tecnológico para el sector, prosperan las tecnicaturas en Agroecología. Muchos y muchas hijos e hijas de agricultores familiares ingresan a la universidad y se instalan en los campus de las unidades académicas las Ferias de la Agricultura Familiar. A modo de ejemplo, en la Universidad Nacional Arturo Jauretche ocurren estos procesos, a los que se suma la construcción en conjunto con el INTA de un edificio dedicado exclusivamente a la Agricultura Familiar.

Sin embargo, en el caso del INTA no fue fácil instalar estas políticas públicas de apoyo al sector, dado que esta institución tiene en su conformación política (por obra de un decreto promulgado por la revolución fusiladora¹⁷) a representantes de la oligarquía vernácula a través de las organizaciones de grandes productores y empresariales y **nunca**, en sus más de 60 años de vida, estuvo sentado en su Consejo Directivo un representante de la Agricultura Familiar.

Este Consejo directivo opuso grandes resistencias, primero a la instalación del término de Agricultura Familiar y, fundamentalmente, al desarrollo de políticas diferenciadas. Argumentos como “tenemos que trabajar con todas las audiencias”, “¿para qué van a crear el CIPAF si ya tienen el ProHuerta?”, “¿qué tiene que hacer el INTA con una experimental para el conurbano?” representaron trabas ideológicas que retrasaron la aplicación de múltiples políticas institucionales apuntadas a reivindicaciones históricas de la Agricultura Familiar.

Una de esas resistencias se produjo durante la creación de la mencionada EEA AMBA. Hubo que hacer innumerables recorridos por el conurbano bonaerense para que, por ejemplo, los consejeros de la Mesa de Enlace “**descubrieran**” el AMBA aun cuando el 70% de ellos vivían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y alrededores.

También a la agroecología le costó “salir” del ProHuerta y que se expandiera en el INTA. Por un lado, se logró cambiarle el enfoque al mismo programa transformándolo a un programa de desarrollo e innovación territorial y, en el área de investigación, se formuló un Proyecto Propio de Red de Agroecología y Producción Orgánica. Todavía la Agroecología no podía estar sola, si no obligada a estar acompañada por la producción orgánica, esta última más focalizada con pymes que con el sector de la agricultura familiar.

17 Nombre de la resistencia democrática para definir a la autodenominada golpista Revolución Libertadora, debido a los fusilamientos y acciones contra el pueblo argentino que esta misma ejecutó como parte de su accionar.

En el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), mientras tanto, se crea el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria para la Agricultura Familiar (SENASAF) como una unidad dedicada a adaptar y gestionar normativas adecuadas para la agricultura familiar.

En paralelo, la agricultura familiar maduró en organizaciones: aquellas que habían luchado contra la frontera agropecuaria crecieron; las organizaciones nacionales y la Vía Campesina (organización internacional) abrazaron la agroecología.

También crecieron y se consolidaron las organizaciones nacidas en los cordones hortícolas, nutridas por las nuevas generaciones de migrantes bolivianos, incluso algunas de ellas reconociendo al sector como uno más dentro de la Economía Popular, lo que va permitiendo recibir apoyo “adicional” por pertenecer a los trabajadores y trabajadoras informales.

Se llega así al 2015, con políticas integrales para la Agricultura Familiar, algunas más incipientes que otras y fuertes organizaciones aliadas con otros sectores populares, en algunos casos con representación en organismos de decisión del Estado Nacional para influenciar en mayor o menor medida en políticas públicas.

La Noche Amarilla

La llegada del neoliberalismo a través del macrismo tuvo como objetivo, desde el primer instante de su gestión, acabar con todas las políticas diferenciales para la Agricultura Familiar. Se eliminó el Monotributo Social Agropecuario y se despidió a la gran mayoría de los técnicos de la Secretaría de Agricultura Familiar.

Se inició asimismo una política de persecución con denuncias falsas y anónimas, sumarios y causas judiciales a funcionarios de INTA que trabajaban con la Agricultura Familiar, con una participación activa y confluyente de la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación y la Administración Federal de Ingresos Públicos. En este pe-

río, no solo se eliminaron tres de los cinco IPAF y doce agencias de extensión que trabajaban con la agricultura familiar sino que se detuvo la construcción del edificio erigido en la UNAJ por el INTA (además de vandalizarlo). Desmantelaron casi todos los Consejos Asesores de la EEA AMBA con representación preponderante de la Agricultura Familiar.

Un ejemplo del enfoque sostenido por los funcionarios macristas sobre el sector fue la expresión que usaba el jefe de gabinete del entonces Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires: “no le digamos más Agricultura Familiar, son Agricultura Social”. O la expresión de funcionarios provinciales miembros de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA): “no se entiende como el ProHuerta está en el INTA cuando debería pertenecer íntegramente al Ministerio de Desarrollo Social”, entre otras expresiones que volvieron a deslegitimar como agente productivo a la agricultura familiar volviendo a la década de 1990.

Del 2019 a hoy

La reparación inconclusa: es más fácil destruir que construir

Esta última etapa nos encuentra con algunas políticas reparadoras: la Secretaría de Agricultura Familiar Campesina e Indígena se transformó a Instituto y se reincorporaron los técnicos y técnicas expulsados y expulsadas (aunque no en todos los casos). Sin embargo, aún no se reparó a los técnicos y técnicas que sufrieron persecución.

Los proyectos recibieron financiamiento de los organismos multilaterales de crédito (como sucedía en la década de 1990) constituyendo políticas focalizadas en organizaciones en “regla” con sus papeles. Aun así, se instalaron las colonias agrícolas mediante negociaciones puntuales con algunas organizaciones; algunas provincias y gobiernos locales presentaron políticas activas de apoyo al sector y hubo mucha densidad organizativa tanto a nivel nacional como regional y local lo cual permitió que muchas organizaciones se sentaran en mesas de decisión e

incluso formaran parte del gobierno.

El INTA repuso uno de los tres IPAF desactivados. La Agroecología se instaló con maridaje perfecto con la Agricultura Familiar y resultó transversal a innumerables políticas públicas y las organizaciones la plantearon como la meta hacia dónde ir.

Lentamente, varios organismos del Estado comenzaron a restablecer políticas diferenciadas hacia el sector: el SENASAF se renovó en su accionar y el INASE logró generar una normativa que reconoció a la Semilla Criolla. El Ministerio de Obras Públicas fomentó por primera vez una Red Nacional de Entramados Productivos. El INAES retomó protagonismo y avanzó en proponer la herramienta del cooperativismo como política pública para el sector, facilitó trámites, realizó capacitación y “bajó” al territorio.

La Agricultura Familiar forma, desde el punto de vista gremial, parte del movimiento cooperativo y/o de los movimientos de la economía social, es claramente un actor empoderado y con capacidad de negociación, condición *sine qua non* para una política pública para los próximos 40 años.

Repaso y desafío

El repaso de los años democráticos arranca con la restauración de las organizaciones de la resistencia a la dictadura, con las primeras políticas públicas que fomentaron al sector, armando grupos, organizándose, escalando en cooperativas y movimientos gremiales, estos últimos hijos de la resistencia al avance de la frontera agropecuaria.

Luego vino un largo proceso, de pasar de ser *pequeños y sociales* a ser visibilizados como Agricultura Familiar, clave en la producción y coprotagonista de la Economía Social y Popular, pese a sufrir el retroceso de macrismo que no toleró a la Agricultura Familiar como actor político.

Las conquistas de los años democráticos lograron políticas focalizadas en el sector, fomentaron la organización (también su regularización) y el enfoque agroecológico y, como corolario, hoy la Agricultura Familiar está lista para el desafío de ser parte de políticas vinculadas al

desarrollo territorial.

De aquí en más, la nueva picada a seguir serán las políticas territoriales, donde el eje sea lo local, el paraje, el polo productivo, la cuenca, y los recursos “se bajen” y lleguen al territorio, donde el protagonista clave sea el que produce alimentos sanos para la sociedad en su conjunto

Cada territorio será el “**Nodo**”, el entramado de una “**Red Nacional**” de producción de alimentos sanos, con generación de empleo, para fortalecer un mercado interno donde el capital se acumule y distribuya en el territorio. De esta manera la Agricultura Familiar hará su aporte a un proyecto nacional.

Nota del autor: este artículo se terminó de escribir en junio del 2023. No imaginaba que se venía otra noche, esta vez de color violeta, que es peor: en los primeros meses del nuevo gobierno se disolvió el Instituto de la Agricultura Familiar Campesina Indígena, también la DIPROSE que daba subsidios al sector y el ProHuerta, se despidieron a sus técnicos, se puso en vilo las misiones y funciones del INTA, se liberalizaron los precios de los insumos en dólares y se importaron alimentos del exterior, el combo perfecto para una noche cerrada. Solo queda lo de siempre, como nos enseñaron los productores y productores de las Ligas Agrarias: la única lucha que se pierde es la que se abandona.

Sobre los autores

Villanueva, Ernesto

Licenciado en Sociología (UBA). Es especialista en temas de educación superior, políticas universitarias y acreditación y evaluación de la calidad de la educación universitaria. Durante varios años, fue integrante de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina (CONEAU), organismo del cual también fue presidente en distintos períodos. En el área de la gestión científica y universitaria, ha estado a cargo del rectorado de la Universidad de Buenos Aires, ha sido Director del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Vicerrector de la Universidad de Quilmes. En la actualidad, es Rector Emérito de la de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, donde también fue Rector durante dos mandatos consecutivos desde agosto del 2013 a diciembre 2021 y cuyo proceso de normalización también dirigió como Rector Organizador.

Daniel Novak

Licenciado en Economía (UBA). Docente y Coordinador de la Licenciatura en Economía de la UNAJ. Se desempeñó como Subsecretario de Coordinación Económica de la Nación. Ejerció como Coordinador de Desarrollo Inclusivo del PNUD. Ex Subsecretario de Industria y Desarrollo Productivo en Florencio Varela. Ex consultor económico de empresas industriales. De sus últimas publicaciones se destaca *Introducción al análisis económico. Un enfoque para economías periféricas* (coordinador), Editorial UNAJ.

Juan Carlos Travela

Licenciado en Comercio Internacional (UNQ). En la misma universidad obtuvo su doctorado en Desarrollo Económico (2024). Actualmente es docente e investigador en la UNAJ

Arnaldo Medina

Médico (UNLP). Rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. (2021-2025). Diplomado en Administración y Gerenciamiento de Servicios de Salud (Universidad de Santiago de Chile). Especialista Universitario en Salud Pública (UBA). Director y Docente. Titular del área Organización de servicios de salud. Profesor en Gestión de Sistemas y Servicios de Salud (UN del Comahue y UN de Entre Ríos). Profesor Titular en Organización de Sistemas de Salud (UCES). Secretario de Calidad (Ministerio de Salud de la Nación). Director Ejecutivo del Hospital SAMIC “El Cruce” Néstor Kirchner. Subsecretario de Planificación de la Salud (Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires). Director Ejecutivo del Hospital Mi Pueblo. Director de Atención Primaria de la Salud (Ministerio de Salud – PBA). Coordinador del Programa Materno Infantil (Ministerio de Salud – PBA). Es Presidente de la Asociación Argentina de Salud Pública. Fue Vicerrector de la UNAJ. Director de Programa de Investigación en políticas y Gestión de Redes de Servicios de Salud, UNAJ. Dirigió el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PDTS-CIN-CONICET). Director del proyecto UNAJ “Investigación en políticas, gestión y servicios de salud en el contexto local: vinculaciones entre la investigación y la gestión en el contexto de los municipios que integran la Región Sanitaria VI de la Provincia de Buenos Aires” Periodo 2015/2017. En la actualidad dirige el proyecto UNAJ Investiga 2023 “Las estrategias de gestión en los establecimientos sanitarios de la Argentina en el marco de los estudios de sistema de salud comparados”. Es autor del libro: *Estado, Integración y Salud. La gestión en Red de un Hospital Público* (2015). Presidente y Miembro Comité Científico, Asociación Argentina de Economía de la Salud.

Patricio Narodowski

Secretario de Investigación y Vinculación Tecnológica (UNAJ). Doctor en Geografía del Desarrollo (Universitá L’Orientale di Napoli). Master’s degree course in development economics (Institute

of Studies for Economics Development. Napoli, Italia). Licenciado en Economía (UBA). Profesor Titular de la cátedra Geografía económica mundial y Geografía de la Región Ártica, Estados Unidos y Canadá en la FHACE – UNLP y de la cátedra Teoría económica coyuntural en la FCE – UNLP. Es profesor de posgrado en la UNLP y Director de la Maestría en Políticas de Desarrollo (UNLP). Participó de diversos proyectos de investigación y extensión bajo el rol de investigador y de director en la UNLP y en la UNAJ. En la actualidad dirige el proyecto UNAJ Investiga 2023 “Estudio de los procesos de vinculación tecnológica en el conurbano sur” y participa como docente-investigador del proyecto UNAJ Investiga 2023 “Las estrategias de gestión en los establecimientos sanitarios de la Argentina en el marco de los estudios de sistema de salud comparados”. Dirigió el proyecto de transferencia y vinculación tecnológica “Fortalecimiento del Centro Universitario PyME UNAJ” otorgado por el Programa de Competitividad y Economía Regional (PROCER) perteneciente al Ministerio de Economía de la Nación. Se desempeñó como asesor y consultor en distintos organismos públicos y tuvo diversos cargos en entidades públicas tales como Asesor con rango de Director de los Ministerios de Economía Nacional y Provincial. Es autor y coautor de varios libros: *La Argentina Pasiva* (Editorial Prometeo), *Estado, integración y salud: La gestión en red de un hospital público* (Imago Mundi). También es autor de numerosos capítulos de libro, entre ellos, Los instrumentos no bancarios de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y su impacto en un territorio y Abordajes de la actividad industrial argentina: Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la Alianza Cambiemos.

Karin Grammático.

Doctora en Estudios de Género por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Investigación Histórica por la Universidad de San Andrés y Profesora en Enseñanza Media y Superior en Historia, por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Es Profesora

Titular Ordinaria de la Universidad Nacional Arturo Jauretche e investigadora del Programa de Estudios de Género. Sus principales intereses de estudio cruzan la historia reciente argentina con la perspectiva de género. Es autora de libros y artículos publicados en el país y el exterior.

Daniela Losiggio

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Magíster en sociología de la cultura (IDAES/Universidad Nacional de San Martín) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Es investigadora asistente de CONICET (Instituto de Investigaciones Gino Germani) y docente universitaria en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Mirta Amati

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Comunicación y Cultura y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Diplomada en Docencia Universitaria (UBA) y en Ciencia, Arte, Tecnología y Educación Superior (UNQ-RUNCOB, Red de Universidades del Conurbano). Investigadora independiente de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires, asociada a la UNAJ. Docente en UNAJ / UBA. Dirige el Programa de Estudios de Malvinas, Atlántico Sur y Patagonia (PEMAP / UNAJ). Además de publicar en revistas académicas y de divulgación de acceso abierto, compiló cuatro libros: *Postales Varelenses: identidades, patrimonios y conmemoraciones* (2024); *Malvinas en la Universidad: representaciones, experiencias y memorias* (2020 y 2022) y *Disputas por el Bicentenario en Argentina: memorias colectivas, festejos oficiales y alternativos* (2018).

Sergio De Piero

Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). En el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO es investigador, profesor y miembro del Comité Académico de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo. Es profesor titu-

lar regular y Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Profesor Adjunto de Política Argentina de la carrera de Ciencia Política de la UBA y Profesor Titular regular de Teoría del Estado en la Carrera de Trabajo Social de la UNLP (en licencia). En Posgrado es, o ha sido, profesor de las universidades de UNSAM, USAL, UNSL, UNR, UNLP, UNM, UBA y FLACSO y de intercambio de la Universidad de Campinas, Brasil. Sus investigaciones y publicaciones tratan sobre organizaciones sociales e historia política argentina reciente. Se destacan: *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción* (Paidós, 2005 y segunda edición, UNAJ 2020). *A la Plaza de Perón. Movilizaciones del peronismo. 1974 -2011* (EDULP; 2016. Co- compilador).

Penélope Vaca Ávila

Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Estudios de Desarrollo (London School of Economics) y Licenciada en Derecho (Universidad Complutense de Madrid). Profesora de grado en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y de San Martín (UNSAM) y de posgrado en la Universidad del Centro de la PBA (UNICEN) y de Lanús (UNLA). Miembro de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA) y Red de Politólogas. Especialista en formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y proyectos de desarrollo. Consultora para organismos internacionales, nacionales y de la sociedad civil en Argentina y del exterior.

Rafael Ruffo

Profesor de Historia y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Ex Becario del Conicet, del Instituto de Cooperación Iberoamericana de España (ICI) y de la Fundación Ortega y Gasset (España). Cursó maestrías en Opinión Pública y Políticas Públicas (UNSAM) y la Universidad de Georgetown. Realizó Cursos de Postgrado sobre temas de Defensa en la Escuela Naval de Postgrado de Monterey, California, USA, y en el Royal College of

Military Sciences en Inglaterra. Trabajó en el área de comunicación de campañas electorales presidenciales y en el sector privado de la investigación de la opinión pública. Ocupó diversos cargos en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Fue jefe de Gabinete del Vice Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Jefe de Gabinete del Vice Ministro de Defensa, Director de la Oficina Nacional de Contrataciones, Director en la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la Nación, Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Fue Docente de grado de Historia Moderna en la carrera de Historia de la UBA y docente de posgrado en la Facultad de Psicología de la UBA y en universidades europeas (Wszotechnica Polska. University in Warsaw, Sibiu Universitatea en Rumania) con Becas Erasmus +. Desde 1997 es Profesor Titular de Teorías de la Comunicación II, y desde 2008 Profesor Adjunto a cargo de la materia Política y Comunicación en la Universidad de la Matanza (UNLaM). Desde de 2012 es Profesor Regular del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Desde 2020 es Profesor Titular en la Universidad Nacional de Almirante Brown (UNAB). Se desempeñó como Secretario de Política y Territorio de la UNAJ. Actualmente trabaja como Subsecretario de Comunicación y Relaciones Internacionales e Institucionales de la UNAJ. Como tal dirige el sistema de medios universitario de esta universidad, que incluye una revista de divulgación científica (Mestiza), una Radio de Frecuencia Modulada (Radio UNAJ FM 88.5) y una WEB TV (UNAJ Web TV). Ha publicado varios artículos en publicaciones con y sin referato sobre comunicación, política e historia argentinas.

Marina Acosta

Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Directora del Grupo de Estudios de Comunicación Política en América Latina del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-FSoc. UBA). Profesora Adjunta de la Universidad Nacional Arturo Jauret-

che (UNAJ) y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Directora de Comunicación de Analogías.

Agustina Lassi

Magister en Periodismo (UBA) y Licenciada en Comunicación social (UNLaM). Es docente en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la UNAJ, en la UNLaM y en la UNAB. Su área de Estudios es Comunicación y Medios, Periodismo y Plataformas digitales. Investigadora en dos líneas: 1) actividad periodística en medios tradicionales y digitales, con especial interés en los procesos de generación de agenda y enmarcados periodísticos; y 2) los efectos sociales provocados por los desarrollos socio-técnicos (plataformas digitales e integración de AI).

Charo López Marsano

Magister en Humanidades, Cultura y Literatura Contemporánea (UOC), Profesora de Historia (UBA) y Maestranda en Cine de América del Sur (UNA). Docente de grado (UBA) y Posgrado (UNR). Investigadora UBACYT en Industrias Culturales (FCE/UBA), coordinadora del área Cine e Historia del Programa PIMSEP / RIOSAL, (FFyL/UBA) y especialista en el campo del documental político argentino con publicaciones en revistas especializadas nacionales e internacionales. Editora y redactora de Cine y Política de la Revista Mestiza (UNAJ). Es coautora de los libros *¡Viva Yrigoyen! ¡Viva la revolución! La lucha armada radical en la Década infame* (2017), de *El Atlas del peronismo. Historia de una pasión argentina* (2019) y autora de *La ley y la herejía o el derecho a la Revolución. El debate en la Asamblea Constituyente de 1949* (2023).

Ernesto Salas

Licenciado en Historia (UBA). Coordinador de la Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Docente (UNAJ / UNAB). Investigador de la historia argentina reciente en el campo de los conflictos sociales y políticos de las décadas del cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX. Es autor de los siguientes libros: *La Resistencia Peronista: La toma del frigorífico Lisandro de la Torre* (1990);

Uturuncos. El origen de la guerrilla peronista (2003); *Norberto Ha-begger. Cristiano, descamisado, montonero* (2011, junto a Flora Castro); *De resistencia y lucha armada* (2014); *Arturo Jauretche. Sobre su vida y obra* (2015) (Comp.); *¡Viva Yrigoyen! ¡Viva la revolución!* (2017, con Charo López Marsano). Ha publicado numerosos artículos en revistas y libros especializados en el tema.

María Laura Eberhardt

Doctora por la Facultad de Derecho (UBA), Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLAC-SO) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diploma de Posdoctorado otorgado por la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora del CONICET. Fue Becaria Doctoral y Posdoctoral del CONICET. Profesora en UBA y UNAJ. Directora de Proyecto de Investigación PICTO y UBACyT. Realizó estancias de investigación posdoctoral en las Universidades de Girona, Salamanca y Autónoma de Barcelona, con becas del CONICET, la Fundación Carolina y el Ministerio de Educación.

Matías Triguboff

Doctor con mención en Antropología Social (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Secretario Académico de la Universidad Nacional Guillermo Brown. Profesor de grado y posgrado de la UNaB, de la UNAJ y la UBA. Ha publicado tres libros, diversos artículos en revistas especializadas y de divulgación, capítulos de libro y presentado trabajos en congresos nacionales e internacionales. Dirige proyectos de investigación sobre Estado e instituciones políticas.

Paula Amaya

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social Universidad de Barcelona (2016). Master en Gobierno y Desarrollo - Universidad Nacional de San Martín (2010). Especialista en Desarrollo Institucional y Gestión Pública Universidad de Alcalá de Henares / INAP España (2001) y en Administración Pública Local Univer-

sidad de Buenos Aires (2006). Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación Universidad Nacional de La Plata (1997/2002) Docente, investigadora, directora del Programa “Gobierno, políticas públicas y transformación social” y coordinadora de la diplomatura en “Gobiernos locales y transformación social” de UNAJ. Directora nacional del Sistema de Información social, monitoreo y evaluación de programas sociales (SIEMPRO) (2019/2022). Fue premiada en los concursos de Investigación del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) en 2008 y 2014. Lleva compiladas 7 obras integradas por más de 50 autores y autoras de reconocida trayectoria en los temas Gobiernos locales (2024), Políticas públicas sectoriales (2022) Estado y política en la provincia de Buenos Aires (2021) Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación (2020) El Estado, la política y los diseños institucionales (2019) El Estado y las políticas públicas en América Latina, las mujeres y la transformación social (2010).

Guillermo Daniel Nández

Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina (UNSAM). Profesor en Historia. Especialista Superior en Historia (UTN). Periodista, docente e Investigador. Ex Director de Derechos Humanos de la Municipalidad de Florencio Varela. Vicedirector del Programa de Derechos Humanos de la UNAJ. Miembro de Historia A Debate. Integrante del Centro de Estudios “Felipe Varela” (N. Galasso). Docente (UNAJ). Profesor en el Instituto Superior de Formación Docente (I.S.F.D. N° 50) de Berazategui. Profesor en el CENS N° 460 (Contexto de encierro) en Florencio Varela. Integrante de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos Conurbano Sur (APDH). Integrante del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) de Quilmes, Varela y Berazategui.

Walter Bosisio

Sociólogo. Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA-FSOC). Director del Programa de Estudios en DDHH (UNAJ). Coordinador de la Comisión Territorios de la Red

Interuniversitaria de DDHH del Consejo Interuniversitario Nacional (RIDDHH-CIN). Investigador en el Observatorio de Trabajo y DDHH (UBA) y el Observatorio de Economía Política Argentina (UBA). Docente (Asociado) e Investigador (UNAJ). También se desempeña en currículas de Sociología General (FSOC-UBA) y de posgrado (EIDAES-UNSAM). Fue Investigador y Responsable de Capacitación en Derechos Humanos en la Oficina de DDHH de la Comisión Nacional de Valores (CNV) e Investigador en el Área Derechos Humanos del Banco Central (BCRA) y gestor cultural del Ciclo Cine Documental, Debate en Espacio Cultural Nuestros Hijos (ECUNHI).

Martin Biaggini

Profesor en Historia (ISSJ). Licenciado en Artes Combinadas (UNLA). Magister en Educación y Medios (UNSAM). Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO). Se desempeñó como profesor en la Universidad Nacional de la Matanza, la Universidad de Belgrano y la Universidad Nacional de Lanús. Coordina el Programa de Estudios de la Cultura (UNAJ), es coordinador general de las Jornadas Internacionales de Arte, Cultura y Política (PEC) que se realizan anualmente desde 2015, es co-coordinador del Simposio Internacional Literaturas y Conurbanos y coordina la Cátedra de Estudios de la Cultura Popular Diego A. Maradona (USI) desde 2020. Forma parte del comité editorial de la Revista *Cadernos de Estudos Culturais* de la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul.

Lizette Aguirre


Economista. Master en Economía Social. Coordinadora de la carrera en Administración (UNAJ). Docente de grado y posgrado en temáticas vinculadas al desarrollo económico local y economía social y solidaria (UNAJ / UNPAZ). Ha dirigido y codirigido proyectos de investigación vinculados a gestión de la economía social y solidaria en el desarrollo local en UNPAZ. Ha participado en diversos proyectos de vinculación y curricularización de la economía social y solidaria en la UNAJ.

María Florencia Iglesias

Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Diplomada de posgrado en Estudios Avanzados en Economía y Política y maestranda en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín. Docente adjunta de la materia Economía Social y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche y docente de posgrado en la Especialización en Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente se desempeña como Directora de desarrollo de capacidades productivas PyME en Ministerio de Economía de Nación. Trayectoria en temáticas asociadas al desarrollo local, capacitación y gestión de políticas públicas socioproductivas para Pymes, cooperativas y emprendedores/as.

Gustavo Tito

Doctor en Ciencias Naturales, especialista en ambiente y patología ambiental. Licenciado en Biología con orientación zoología. Profesor titular regular de la materia Gestión ambiental de los establecimientos productivos primarios periurbanos, Licenciatura en Gestión Ambiental, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, UNAJ. Miembro titular por INTA del comité coordinador del convenio unidad integrada INAT - UNAJ, creador de la modalidad de enseñanza aula campo, co-conductor del podcast *Política y verdura* de radio mestiza de la UNAJ.



Este libro reúne un conjunto de textos que hablan de un recorrido, que no es lineal en ningún sentido: ni en los temas, ni en los y las protagonistas, ni en sus abordajes; pero tampoco propone un análisis que parta de una dualidad, que suele ser reductiva, como la que plantea la noción de avances y retrocesos o luces y sombras. Narra, esa es su intención, procesos que atraviesan a la democracia en distintas dimensiones y esferas y en todas ellas conviven procesos que deseamos recordar y celebrar, y también de los otros. Pues no hay proceso político que pueda escapar a la obtención de objetivos alcanzados, a sabiendas que se ha renunciado a algunas expectativas en el mientras tanto. En 1983 imaginamos una democracia luego de la noche más oscura. La intención aquí no es detenernos en cuántos de aquellos sueños se cumplieron y cuáles se frustraron, porque no es nuestro propósito construir un inventario de aquel proceso social, político y económico rico en manifestaciones. Reiteramos: queremos repasar algunas instancias de ese itinerario y analizarlas, recordarlas y, hasta donde nos sea posible, ayudar a comprenderlas.

ISBN 978-631-91005-0-1



9 786319 100501