

Colección Política, Políticas y Sociedad  
Serie Democracias en revolución & revoluciones en democracia

# Estado, democracia y derechos en Argentina

Controversias en torno  
a los años kirchneristas

**Gabriel Vommaro**  
Coordinador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

EDICIONES UNGS



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



CLACSO



# Estado, democracia y derechos en Argentina

Controversias en torno a los años kirchneristas



# Estado, democracia y derechos en Argentina

## Controversias en torno a los años kirchneristas

Gabriel Vommaro  
Coordinador

Cinthia Balé, Martín Cortés, Ana Natalucci, Jorge Orovitz Sanmartino,  
Eduardo Rinesi, Carlos Sánchez, Mabel Thwaites Rey, Andrés Tzeiman,  
Melina Vázquez, Ricardo Vega, Carlos M. Vilas

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



---

Estado, democracia y derechos en Argentina : controversias en torno a los años kirchneristas / Déborah Cinthia Balé ... [et al.] ; compilado por Gabriel Vommaro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-851-9

1. Estado. 2. Democracia. I. Balé, Déborah Cinthia II. Vommaro, Gabriel, coord.

CDD 321

---



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168  
C1023AAB Ciudad de Buenos Aires Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva  
María Fernanda Pampín - Directora  
de Publicaciones

**Equipo Editorial**

Lucas Sablich - Coordinador Editorial  
Solange Victory - Gestión Editorial  
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

## EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

### Serie Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia

Coordinación: José Luis Coraggio y Eduardo Rinesi

Comité Académico: W. Pengue, F. Acosta, R. Aronskind, G. Vommaro y J. P. Cremonte

Diseño gráfico de interiores y diagramación: Daniel Vidable

Tipografías:

**Rosario** / Diseñada por Héctor Gatti, Adobe Typekit & Omnibus-Type Team

**Andada** / Diseñada por Carolina Giovagnoli para Huerta Tipográfica

SIL Open Font License, 1.1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en La Imprenta Ya S.R.L.

Hipólito Bouchard 4381 (B1605BNE), Munro, Provincia de Buenos Aires, Argentina,  
en el mes de marzo de 2018.

Tirada: 600 ejemplares.



Libro  
Universitario  
Argentino



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

## Índice

Presentación .....	9
Teoría y práctica del Estado en los años kirchneristas. Aportes para el debate .....	11
<i>Gabriel Vommaro</i>	

### PRIMERA PARTE

Los años kirchneristas: controversias sobre el Estado, la democracia y la dinámica de clases

Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación.....	21
<i>Carlos M. Vilas</i>	

Compromiso neodesarrollista y autonomía estatal.

La doble naturaleza del Estado kirchnerista.....	55
<i>Mabel Thwaites Rey y Jorge Orovitz Sanmartino</i>	

La aporía del cuarto peronismo: el capitalismo nacional sin sujeto.

Estado y clases dominantes .....	85
<i>Ricardo Vega y Carlos Sánchez</i>	

### SEGUNDA PARTE

El Estado, sus agencias y sus políticas. Experimentaciones y legados

Entre idas y vueltas. Contrapuntos sobre la intervención territorial y la construcción de estatalidades en Argentina (2009-2015) .....	113
<i>Ana Natalucci</i>	

¿Trabajadores y/o militantes? Un estudio microsociológico de los trabajadores estatales del área nacional de juventud durante el kirchnerismo .....	139
<i>Melina Vázquez</i>	

### **TERCERA PARTE**

Estado y derechos: de qué hablamos cuando hablamos...

La democracia al límite y los límites de la democracia.

Reflexiones a partir del proceso político argentino (2003-2015) ..... 177

*Martín Cortés y Andrés Tzeiman*

El “terrorismo de Estado” como gran Otro de la democracia.

Algunas reflexiones sobre la lógica de los derechos

humanos en Argentina..... 207

*Cinthia Balé*

La democracia, los derechos y el Estado .....225

*Eduardo Rinesi*

Los autores.....239



## Presentación

Este libro integra una serie de volúmenes por medio de los cuales se intentará dar cuenta de los resultados del trabajo realizado en el marco del capítulo argentino del Programa Regional Latinoamericano de Docencia e Investigación “Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia (DRRD)”. Dicho programa interuniversitario tiene su sede regional en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador, en tanto que su sección argentina tiene como nodo coordinador a la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

El programa nació años atrás al calor de un clima de época por cierto diferente al que hoy transitan la mayoría de los países de América Latina, pero su importancia y su vigencia están, para nosotros, fuera de toda discusión: es necesario seguir pensando las experiencias gubernamentales que signaron la vida pública de la región durante los primeros tres lustros de este siglo, revisar lo que de ellas deba reconsiderarse y preguntarnos cómo perseverar en la perspectiva democrática y transformadora que las animó. Para eso, en Argentina el trabajo se organizó en seis grandes ejes temáticos, ocupados de estudiar los problemas de la economía, educación, medioambiente, política, comunicación y los procesos de integración regional.

Las investigaciones y los intercambios sobre estos diferentes ejes de preocupaciones ha involucrado el trabajo de distintas instituciones universitarias y académicas en general, lo que se ha cristalizado en la organización de jornadas temáticas que en su forma y en su contenido evidencian la importancia de las cuestiones que se decidió abordar. Al mismo tiempo, la UNGS, en tanto nodo coordinador del capítulo argentino del Programa, se asoció con la sede argentina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que en los distintos países de toda la región viene colaborando con

la marcha del Programa, para llevar adelante un concurso de ensayos sobre los temas objeto del trabajo de los distintos ejes.

Tanto esas jornadas como dicho concurso tuvieron resultados muy interesantes; así es que, para compartirlos y multiplicar sus efectos, se decidió seleccionar algunos de los trabajos presentados y editar esta serie de compilaciones. Son artículos caracterizados por su pluralidad de enfoques, por su vocación por poner en diálogo la lógica académica con las diversas racionalidades culturales, económicas y ambientales de nuestros pueblos y por su interés por seguir disputando los sentidos hegemónicos en nuestras sociedades y fortalecer los procesos que nos permitan transformarlas.

Ramón Torres Galarza  
Director del Programa DRRD

Eduardo Rinesi  
Programa DRRD-Argentina

# Teoría y práctica del Estado en los años kirchneristas. Aportes para el debate

Gabriel Vommaro

Este libro se propone discutir el Estado durante los años del kirchnerismo. No pretende ser un balance exhaustivo ni un inventario riguroso, sino aportar un conjunto de reflexiones realizadas al cierre del ciclo político, y al calor de su sustitución por otro ciclo de signo opuesto. Con los efectos aún frescos de la conmoción intelectual y política que produjo el “giro a la derecha” de la política argentina,<sup>1</sup> los textos que se presentan a continuación retoman debates conceptuales y análisis empíricos que dan algunas pistas para comprender el modo de construir estatalidad del peronismo kirchnerista. La tarea es compleja. Por un lado, durante la última larga década el Estado no ha ocupado en la agenda de las ciencias sociales argentinas el lugar que parecía darle su acción en la organización de la vida política, económica y social del país. Fue algo más prolífica, es cierto, la discusión filosófica y teórica sobre la relación entre Estado, democracia y construcción de procesos de ampliación de derechos. También hubo algunos trabajos, en especial de economistas, sobre el rol del Estado como vector del desarrollo y como motor de la acumulación. Pero, con algunas excepciones (entre ellas, Acuña, 2013, 2014a, 2014b; Perelmiter, 2016), no fueron numerosos los estudios empíricos que se dieran por tarea analizar el funcionamiento del Estado realmente existente, sus agencias y sus po-

---

1 Los artículos fueron entregados en marzo de 2016.

líticas. Sabemos poco, por ejemplo, sobre los modos de reclutamiento de la burocracia central argentina, sobre el funcionamiento cotidiano de las agencias públicas (tanto en lo que refiere a los procesos internos como a la relación con los ciudadanos), sobre el modo en que las innovaciones institucionales producidas durante esos años (en materia de ciencia y tecnología y de desarrollo social, por citar las más resonantes) influyeron en sus áreas de incumbencia. Frente a este relativo vacío, y en momentos en que la investigación empírica aún no ha producido suficiente evidencia sobre esos años, este libro brinda, en algunos de sus capítulos, elementos para pensar el Estado realmente operante.

Quizá lo rico del debate teórico sobre el Estado en la democracia argentina fue favorecido por el discurso público del propio kirchnerismo, que prefirió redefinir una mirada estatal en términos de interés general preeminente sobre toda otra forma de interés (corporativo, sectorial), rediscutió el rol del Estado en la historia del país y asoció su acción a la construcción de identidades colectivas como la de Patria. En cambio, tuvo menor interés en promover discursos, debates y políticas relacionados con el funcionamiento del Estado, con las prácticas cotidianas que allí tienen lugar, con los saberes asociados al manejo de lo público, los mecanismos de reclutamiento del personal encargado de esta tarea, los impactos de las políticas y los modos en que las agencias estatales eran capaces de producir transformaciones en la vida social a la altura de lo que los discursos gubernamentales exigían. La mala calidad de las estadísticas públicas, producto también de la acción deliberada del gobierno en ese sentido, tampoco colaboró con esta tarea. Este relativo vacío puede verse en la ausencia de políticas de reforma del Estado, como las que realizaron otros países de la región durante el mismo ciclo político –en especial, Bolivia y Ecuador–,<sup>2</sup> con el objeto de poner a esta entidad y sus agencias al servicio de un proyecto de país que recentraba la función promotora y reguladora del Estado (Laguado y Cao, 2015).

Más allá de esta debilidad reformista, el Estado, como voluntad política y conjunto de agencias que desarrollan políticas públicas, estuvo en el centro de la construcción política del movimiento que gobernó la Argentina entre 2003 y 2015. En cierto sentido, el kirchnerismo buscó modificar las reglas de la relación entre Estado y mercado que habían regido en la última década del siglo xx. Por un lado, contra la construcción de autonomías y neutralizaciones de agencias estatales que habían legado los años

2 Sobre el caso boliviano, cfr. Villarroel Castro, 2014.

de hegemonía neoliberal, se propuso reorganizar las agencias estatales encargadas de regular la vida económica en función de un proyecto político redistributivo.<sup>3</sup> Por otro lado, amplió las esferas de intervención del Estado y fortaleció algunas de las existentes tanto en áreas económicas –la inversión en tecnología–, como culturales –la producción de contenidos mediáticos– y científicas –ampliando la capacidad instalada–. En fin, modificó el tipo de prestaciones sociales que el Estado garantiza a sus ciudadanos, tanto al universalizar algunos programas de asistencia como al crear otros dirigidos a los grupos sociales no absorbidos por el mercado de trabajo formal.

Este conjunto de cambios en las orientaciones estatales fue posibilitado por la construcción de alianzas con actores económicos y sociales que dieron sustento a las políticas implementadas. Al mismo tiempo, dio lugar a enfrentamientos de diferente tipo con actores económicos y sociales que sintieron sus intereses amenazados ante la nueva situación. Este libro formula diferentes caracterizaciones de la dinámica de clases que constituyó la estatalidad kirchnerista y propone lecturas respecto de ella, complementarias en la mayor parte de los casos, contrapuestas en otros. Como trasfondo, permanece la pregunta por el modo en que se construye la legitimidad extractiva y redistributiva del Estado (Oszlak, 1982) –la definición de los límites de su derecho a tomar recursos de algunos sectores sociales y económicos para direccionarlos a otros–, así como por el tipo de alianzas políticas y sociales que, en un capitalismo periférico y en una economía dependiente de las *commodities*, habilitan un proyecto político transformador en un sentido democrático. A estos interrogantes se suman aquellos vinculados a la acción estatal: ¿se construyó en los años kirchneristas un Estado a la medida de las transformaciones emprendidas? Las respuestas a estas preguntas no pueden darse en un sentido único. Los textos que componen este libro plantean una serie de argumentos que organizan las tensiones en torno a la estatalidad durante ese período, que podemos organizar en tres sentidos fundamentales.

En primer lugar, la reconfiguración del Estado como promotor y motor del desarrollo económico y los conflictos distributivos y redistributivos generados en relación con esta cuestión. El proyecto kirchnerista, como sostiene Carlos Vilas en su contribución, suponía un Estado impulsor de la construcción de un capitalismo nacional que permitiera la generación de un mercado interno sólido, basado en el empleo y el consumo masivos.

3 Por caso, ver el debate en torno a la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central.

Como sostienen Mabel Thwaites Rey y Jorge Orovitz Sanmartino, en este proceso el Estado ganó crecientes márgenes de autonomía, al tiempo que, con el crecimiento económico, logró extraer mayores recursos de la economía para hacer posible una política de redistribución social. El proceso de fortalecimiento de los recursos estatales se vio favorecido, además, por el *boom* de las *commodities*, ya que el aumento del precio internacional de las materias primas de las que Argentina era una importante exportadora permitió que se engrosaran los ingresos fiscales. Con relación a ello, el mantenimiento del régimen de derechos a las exportaciones de *commodities* instituido por el gobierno de Eduardo Duhalde, a comienzos de 2002, permitió aumentar la parte de las ganancias extraordinarias de la producción agraria que era captada por el Estado. Como en los procesos industrializadores del siglo xx, se trataba de redireccionar recursos del agro a la industria para impulsar la actividad productiva y redinamizar el mercado interno, al tiempo que se regulaban los precios internos de alimentos dependientes de los precios de las *commodities*. Esta política reindustrializadora tuvo claros límites y provocó importantes tensiones, que tampoco son ajenas a los problemas estructurales de la sociedad y la economía argentinas desde mediados del siglo xx. Por un lado, la dinámica de aumento del consumo interno basado en la industria nacional es sustentable solo en momento de altos precios internacionales de las *commodities*, pero tan pronto como este se detiene se generan problemas de divisas conocidos como de “restricción externa” (Schorr y Wainer, 2014), que limitan las posibilidades de mantener una industria que para su funcionamiento depende de dólares que no genera. Estos problemas se ven agravados por un proceso inflacionario que combina la llamada “puja distributiva” con comportamientos rentísticos de una burguesía industrial acostumbrada a disfrutar de “ámbitos privilegiados de acumulación” (Castellani, 2009). Por otro lado, y en relación con lo anterior, el proyecto económico kirchnerista encontró débiles apoyos empresarios entre quienes debían ser promotores del crecimiento industrializador, lo que lleva a Ricardo Vega y Carlos Sánchez a hablar, en su artículo incluido, de un “capitalismo nacional sin sujeto”; al contrario, fueron fuertes las oposiciones entre quienes debían renunciar a una parte de su rentabilidad extraordinaria en pos de ese proyecto redistributivo. Dichas oposiciones encontraron uno de sus picos más altos en el conflicto de 2008 en torno al intento de cambio en el régimen de derechos a las exportaciones de granos, conocido como “la 125”, por el número de resolución del Ministerio de Economía que introducía un sistema de retenciones

móviles. Más allá de los problemas de táctica y de conducción política del conflicto que evidenció el gobierno kirchnerista, lo cierto es que ese conflicto, así como la tensión política y económica que siguió, dieron cuenta de los problemas que el Estado argentino tenía para construir legitimidad alrededor de un proyecto de extracción de recursos de la actividad económica con un sentido redistributivo (Aronskind y Vommaro, 2010). De la fuga de capitales y las corridas contra el peso al acaparamiento de cosecha de granos en silo-bolsas, las relaciones prebendarias y especulativas, tanto como las resistencias abiertas –por otra parte, más o menos habituales en la Argentina– fueron formas predominantes de resistencia a ese rol estatal.

En segundo lugar, el Estado se propuso, en los años del kirchnerismo, redistribuir recursos hacia el mundo popular, en especial, hacia las franjas más informales de ese mundo. Como muestra el artículo de Ana Natalucci, las políticas sociales kirchneristas debieron enfrentarse con el desafío de estabilizar programas de asistencia a las fracciones de las clases populares que, a pesar del crecimiento económico, no eran absorbidas por la economía informal. Contra la idea de transitoriedad de las ayudas en los años ochenta y noventa, aquí se asumió el hecho de que una porción de la población en condiciones de trabajar no podía acceder a un ingreso por ese medio. Frente a tal situación, había diferentes posiciones: unas promovían la necesidad de potenciar la economía popular, es decir, circuitos de generación de ingresos por fuera del mercado capitalista formal, que como analiza Natalucci en su texto, eran defendidas por los movimientos sociales de matriz territorial; otras preferían implementar formas de ingreso mínimo ciudadano autonomizadas del salario (Lo Vuolo, 2016). El gobierno kirchnerista combinó elementos de ambas posiciones. Por un lado, la Asignación Universal por Hijo (AUH) tendió a universalizar las asignaciones a las familias de trabajadores informales y de desocupados, lo que garantiza un mínimo ingreso para la alimentación de los menores en edad escolar a cambio de su escolarización y del seguimiento del calendario sanitario oficial. En tanto, el aumento del finamiento a programas de trabajo en cooperativas promovió una economía popular por fuera de los circuitos económicos mercantiles, y estructurada con relación a lazos comunitarios y a la sociabilidad política territorial. En este sentido, como han señalado diferentes investigaciones, las políticas sociales implementadas durante los años del kirchnerismo reforzaron a las organizaciones sociales a nivel barrial y produjeron un importante punto de inflexión para su existencia. El aumento de los recursos “bajados” a

los movimientos sociales trajo también un ensanchamiento de la lista de actores que forman parte de la política barrial con la gestión de recursos de origen público (Vommaro, 2016). Dicha situación parece haber creado una situación de mutua dependencia: el Estado existe, a nivel de su “burocracia de calle”, a través de estas organizaciones, al tiempo que estas se consolidaron en virtud del acceso a esos recursos públicos. Esta mutua dependencia, sumada a la relativa calidad de las prestaciones provistas por los programas sociales y al peligro de discontinuidad de esas políticas, obliga a los movimientos a ejercer una permanente presión “desde abajo” y hace del Estado una entidad inestable en su relación con los ciudadanos-beneficiarios de clases populares. Los derechos sociales parecen tener, en este contexto, una realización sinuosa.

En tercer lugar, el Estado kirchnerista se convirtió en un activo promotor de nuevos derechos. El artículo de Martín Cortés y Andrés Tzeiman apunta que el rol asumido por la voluntad política centralizada en la entidad estatal desafía tanto las teorías del Estado como puro agente del orden, disciplinador de las energías creativas de la sociedad, como aquellas que lo ven como “expresión” de relaciones de fuerza que tienen lugar fuera de él. En cambio, la actividad instituyente del Estado obliga a pensarlo como motor de iniciativas políticas que instituyen y expanden derechos más allá de las demandas de la sociedad. Durante los años kirchneristas, en efecto, hubo una intensa actividad legislativa y ejecutiva de reconocimiento de nuevos derechos garantizados por y desde el Estado. En este contexto, Eduardo Rinesi propone pensar de nuevo modo la relación entre Estado y derechos: ¿qué teoría del Estado necesitamos para dar cuenta acabadamente de gobiernos que se constituyen como motores y garantes de derechos que la sociedad, por sus propios medios, no había enunciado ni podría defender? El reconocimiento de diferentes formas de identidad de género, los avances en materia de derechos humanos y sociales como políticas de Estado, fueron algunas de las áreas en las que tuvo una actividad intensa. Contó, en muchos casos, con alianzas establecidas con organizaciones sociales de todo tipo. Estas organizaciones proveyeron de actores y discursos; también, en algunos casos, de una agenda pendiente. Al tiempo que fueron “embarcadas”, desde arriba, en un proceso expansivo que las obligó a repensar una relación de pura exterioridad con la instancia estatal, construida, como anotan los textos de Rinesi y de Cinthia Balé, por la matriz en que se forjaron los organismos de derechos humanos en su accionar frente al Estado terrorista de la última dictadura militar.



Esta reconsideración del vínculo entre Estado y derechos no debe hacernos olvidar, sostienen los trabajos recién citados, el carácter represivo de diferentes instancias estatales. En efecto, en especial en relación con el acceso a la Justicia y al accionar de las fuerzas de seguridad, vastos sectores de la población se encontraron con un rostro menos amable y más desigual del Estado, que fue claramente a contramano de las políticas de promoción y ampliación de derechos. En este contexto, la acción de algunas agencias estatales que buscaron contrarrestar esas desigualdades se reveló insuficiente, sobre todo ante la fuerza de hecho de las agencias estatales y paraestatales con capacidad de controlar ciertas porciones del vínculo Estado-sociedad en términos represivos y excluyentes. La herencia estatal del terrorismo de Estado, sedimentada en micropoderes e ideologías, anota Balé, debe ser tomada en cuenta a la hora de pensar la cuestión de los derechos humanos en la actualidad. Guillermo O'Donnell (1993) habló de "zonas marrones" para referirse a esas áreas en las que el Estado no garantiza a sus ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos. Estas realidades no aluden solo a regiones geográficas de ciudadanía de "baja intensidad"; al contrario, la acción del Estado se manifiesta de manera contradictoria y superpuesta en los mismos territorios, con agencias promotoras de derechos y con otras que parecen especializadas en su violación. La mirada topográfica de las zonas marrones debería ser contrastada por estudios de las formas contradictorias de existencia y funcionamiento del Estado que, en un balance de los años de gobierno nacional-popular, dé cuenta de la pugna que tiene lugar en torno a la garantía de derechos al interior mismo de esa entidad.

Pensar el Estado ya no como voluntad política encarnada en su Poder Ejecutivo, sino también como conjunto de agencias que diseñan e implementan políticas, es entonces un punto común de buena parte de los textos que aquí presentamos. En este sentido, tal como es recuperado por el trabajo de Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, es necesario, tomando la definición de O'Donnell (1978), dar cuenta no solo de los lineamientos de las políticas implementadas, sino también de la construcción de diferentes capacidades estatales que se suman a la eminentemente *política* de procesar las demandas provenientes de la sociedad y de impulsar políticas en consonancia con ciertos lineamientos políticos. Entre ellas, O'Donnell identifica: las capacidades *institucionales*, para garantizar el cumplimiento de reglas; las *técnicas*, para gestionar las políticas públicas; las *administrativas*, para implementar la provisión de bienes y servicios. En ningún caso,

definir el devenir de estas capacidades es un asunto sencillo. El trabajo de Melina Vázquez muestra el modo en que el kirchnerismo buscó “habitar el Estado”, en especial en los últimos años, a partir de la formación de burocracias atravesadas por “el ideario de la *entrega*, la *proximidad* y el valor privilegiado del *territorio* en el trabajo”. La tensión entre el proyecto político y las capacidades técnicas no tuvo aquí un carácter unívoco, que permita colocar de un lado la virtud, del otro los vicios del funcionamiento estatal. La burocracia comprometida con un proyecto político formó parte del proceso de ampliación de las tareas que el Estado argentino se propuso en el ciclo kirchnerista. Al mismo tiempo, ese crecimiento, documentado por diferentes fuentes,<sup>4</sup> no fue acompañado –como se dijo antes– por un proceso planificador capaz de definir una estrategia de reforma del Estado heredada de los años neoliberales. De hecho, la agenda de reformas de los años noventa, muy estrechamente vinculada a la redefinición del rol del Estado a favor de mecanismos de mercado, fue marginada sin que apareciera una nueva. El trabajo de Vázquez nos permite comprender los modos en que, con esas limitaciones, se construyó estatalidad en el ciclo kirchnerista.

En virtud de sus enfoques y objetos, los capítulos que forman este libro fueron organizados en tres partes, que se centran en diferentes puntos del debate sobre el Estado.<sup>5</sup> La primera, “Los años kirchneristas: controversias sobre el Estado, la democracia y la dinámica de clases”, ofrece tres posiciones, desde perspectivas marxistas, que valoran de modo diferente la autonomía del Estado respecto de las clases dominantes y, en consecuencia, su capacidad transformadora en el ciclo kirchnerista. Estas posiciones van desde quienes subrayan el modo en que la voluntad estatal se constituyó en motor de un proceso transformador hasta quienes postulan su carácter dependiente de las estrategias de recomposición de las clases dominantes. En

---

4 Según José Gasparín, de la Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): “El Estado nacional ha sido protagonista de una gran transformación en los últimos 12 años y volvió a desempeñar un papel relevante en el desarrollo económico y social. En tal sentido, el sector público nacional (SPN) fortaleció su rol como regulador de las relaciones sociales y pasó a ser un importante productor de bienes y servicios en la economía incrementando, además, su participación en las decisiones privadas. Este cambio funcional del Estado, entendido como el giro desde una matriz mercado céntrica hacia una Estado céntrica, trajo consigo importantes modificaciones en las estructuras organizacionales de los últimos años” (2016: 15).

5 Los trabajos de Cortés y Tzeiman, Vega y Sánchez, y Balé fueron incluidos en el libro en virtud de haber sido ganadores del concurso de ensayos organizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el marco del programa “Revoluciones en Democracia, Democracias en Revolución”.

la segunda parte, “El Estado, sus agencias y sus políticas. Experimentaciones y legados”, se recorren las políticas sociales del kirchnerismo asociadas al mundo popular informal, así como las tensiones y conflictos en los modos de constituir la burocracia estatal formada en torno a la defensa del nuevo proyecto político. Se ven así los vaivenes de agencias estatales sometidas a diferentes presiones “desde arriba” y “desde abajo”. La última parte, titulada “Estado y derechos: de qué hablamos cuando hablamos...”, cierra el libro con tres trabajos que proponen, en clave teórica, repensar la relación entre Estado y derechos a la luz del proceso político que se cerró en 2015.

Como se verá, el libro no adopta una posición única sobre estas cuestiones. Más bien ofrece un conjunto polémico de intervenciones que marcan senderos posibles por los que podrá discurrir el debate sobre el Estado durante los años kirchneristas en particular, y sobre los problemas del Estado argentino con relación al despliegue “desde arriba” de un proyecto democrático-popular, en general.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos (comp.) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2014a). *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2014b). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aronskind, Ricardo y Vommaro, Gabriel (2010). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Castellani, Ana (2009). “Estado y grandes empresarios en la Argentina de la post-convertibilidad”. *Cuestiones de Sociología*, n° 5-6, pp. 223-234.
- Gasparín, José (2016). “Metamorfosis del sector público nacional”. En VVAA., *GPS del Estado: cambios, continuidades y desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC-ASAP.
- Laguado, Arturo y Cao, Horacio (2015). “Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003-2013)”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 4, pp. 60-68.

- Lo Vuolo, Rubén (2016). “El ingreso ciudadano en debate. Repensar el bienestar en el siglo XXI”. *Nueva Sociedad*, n° 264, pp. 50-62.
- O'Donnell, Guillermo (1978). “Apuntes para una teoría del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n° 4, pp. 1157-1199.
- (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico*, vol. 33, n° 130, pp. 163-184.
- Oszlak, Oscar (1982). “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 21, n° 84, pp. 531-548.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014). “La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa”. *Realidad Económica*, n° 286, Buenos Aires.
- Villarroel Castro, Patricia (2014). *Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vommaro, Gabriel (2016). “La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales”. En Rofman, Adriana (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*, pp. 137-156. Los Polvorines: UNGS.

## **PRIMERA PARTE**

**Los años kirchneristas: controversias sobre el Estado, la democracia y la dinámica de clases**



## Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación

Carlos M. Vilas

Uno de los aspectos más visibles de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) fue el activo papel desempeñado por el Estado en el desenvolvimiento de la economía y las relaciones entre clases y otros actores sociales. La consigna “recuperar la política” tuvo como complemento “recuperar el Estado” como herramienta de gestión política y de involucramiento activo en una variedad de asuntos que en la década de 1990 fueron considerados ámbitos propios del capital o de la libre autogestión de la sociedad civil –en su acepción neoliberal de “arréglense como puedan”–. La asunción de nuevas funciones y la reformulación de otras ya en ejercicio demandaron la ampliación y la transformación de la red de instrumentos de intervención y gestión y, en consecuencia, mayor dotación de recursos fiscales, materiales, humanos y técnicos, un nuevo modo de vinculación del Estado con el conjunto de la sociedad, y una redefinición de las vinculaciones externas. El “regreso del Estado”, de acuerdo con otra de las consignas de entonces, fue también regreso *al* Estado como arena política en la que las clases sociales dirimen sus conflictos y como herramienta de construcción de poder. La contradicción entre Estado y mercado, según la interpretación convencional de la época, enturbió con frecuencia la comprensión de que el conflicto y los acuerdos entre uno y otro son modos en los que se manifiestan la dinámica

de las fuerzas sociales, los intereses en pugna y las respectivas visiones de la organización y la orientación del conjunto social.

Lo verdaderamente relevante en este viraje, porque marcó un claro contraste con la etapa precedente y apuntó hacia los nuevos horizontes de la acción gubernamental, fue el cambio de los objetivos que habrían de orientar el desempeño estatal y, por lo tanto, los aparatos, procesos y herramientas institucionales, y los recursos movilizados a esos efectos. En esta medida, las transformaciones en el Estado y en su desenvolvimiento no solo implicaron la modificación de su dimensión administrativa u operativa, sino un principio de institucionalización de una fórmula de poder político que promovía al rango de interés nacional la respuesta a gran parte de las demandas y expectativas del amplio arco de actores que habían sido severamente afectados por el régimen de convertibilidad y la profunda y extendida crisis social y política en que desembocó en 2001-2002.

El *kirchnerismo* surgió de esa crisis; por razones de necesidad política, tanto como por preferencias doctrinarias, tuvo en el Estado su principal herramienta de acción. Lo primero derivó de las circunstancias que rodearon el arribo de Néstor Kirchner al gobierno nacional; lo segundo obedeció a su trayectoria política y personal.

Este texto resume los que el autor considera rasgos principales del kirchnerismo y propone una interpretación que pone énfasis en la articulación de factores políticos y económicos, frente a cierta tendencia en poner el acento en unos u otros. La tesis central del trabajo es que el rasgo básico del kirchnerismo consistió en el impulso a una estrategia de desarrollo que veía en la expansión del consumo de las clases populares un estímulo a la inversión productiva y al crecimiento, así como un camino de construcción de la dimensión social de la democracia. Esa estrategia implicaba condiciones de viabilidad político-institucional y no solo económicas, que la emparentaron con la trayectoria tradicional de la economía política del peronismo y, más difusamente, con las estrategias populistas de acumulación. Las características que predominaron en los escenarios y actores previnieron la reedición de intentos pasados; el reconocimiento realista de los nuevos relieves del mapa político-económico y cultural de la sociedad y del mundo permitió al kirchnerismo abrirse paso en medio de múltiples restricciones. Sin perjuicio de sus limitaciones y ambigüedades, el kirchnerismo generó crecimiento y distribuyó socialmente sus frutos a lo largo de doce años. Sin embargo, no modificó la configuración estructural de la economía argentina ni sus modos predominantes de vinculación externa;



es discutible que lo haya buscado, pero si lo buscó, existen hipótesis que argumentan por qué no lo consiguió. La herramienta estratégica de su empeño fue el Estado, y en esa fuerza estuvo también su debilidad: en la democracia argentina la conducción del Estado es, por definición constitucional, transitoria.

## **El camino**

Como todo fenómeno de cierta envergadura política, el kirchnerismo fue una conjugación de elementos estructurales y coyunturales, personales e institucionales, doctrinarios y pragmáticos, dentro de una delimitación paramétrica definida por el carácter dependiente del capitalismo argentino, que también se intentó flexibilizar. En consecuencia, reducirlo a sus facetas estrictamente económicas –como es evidente, por ejemplo, en la insistencia en referirse a él como la *posconvertibilidad*, o sea, como lo que vino después de la convertibilidad– narran, con mayor o menor acierto, solamente una parte de la historia, al mismo tiempo que muestran renuencia en arriesgar una caracterización de mayor enjundia teórica del tipo de capitalismo promovido en la última década. De manera similar, la reducción del kirchnerismo al papel desempeñado por el liderazgo político –equivalente a la practicada respecto de fenómenos coetáneos en otros países de América del Sur– subraya subjetividades y margina los escenarios institucionales y sociales que hacen posible el surgimiento de determinado tipo de conducción política.

Proveniente de una provincia periférica de la que había sido gobernador durante tres mandatos consecutivos, habiendo accedido a la presidencia de la República con apenas 22% de los votos por la negativa de Carlos Menem a competir en el *ballotage*, con reducida gravitación en el Partido Justicialista (PJ) y en el Congreso Nacional, con una economía en cesación de pagos y una sociedad civil que protagonizaba violentos estallidos sociales, el Estado fue el instrumento con el cual el kirchnerismo impulsó su proyecto político. Y, dentro del Estado, la rama ejecutiva: Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner restituyeron a la Presidencia de la República la autoridad política que la Constitución Nacional le reconoce y que se venía diluyendo desde los tramos finales de la segunda presidencia de Carlos Menem.

En estas condiciones, el período de gobierno que se abría enfrentó un doble desafío inmediato: reactivar el proceso de acumulación para estabilizar la salida de la crisis económica y restablecer la legitimidad de las

instituciones de la democracia representativa para superar la crisis política; vale decir, recuperar un principio de orden que pudiera dar sustento al ejercicio del poder político y a la configuración de un nuevo tipo de hegemonía a través del despliegue de la gestión estatal. Para lo primero resultaba imprescindible la colaboración de los empresarios con el involucramiento que el Estado habría de desplegar en la economía, así como la de la principal expresión social del peronismo: el movimiento obrero y sus grandes organizaciones gremiales; para lo segundo, la de su tradicional expresión política, el PJ.

En la óptica kirchnerista se trató de dos caras de la misma cuestión: la recomposición del proceso de acumulación mediante estímulos a la inversión debía generar recursos para dar respuesta a los reclamos populares que alimentaban la protesta social –empleo, salarios e ingresos, protección social–, así como a las de “memoria, verdad y justicia” referidas al enjuiciamiento y castigo a los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura, y a una variedad de demandas sobre cuestiones culturales, estilos de vida, etcétera, emergentes de una sociedad civil crecientemente diferenciada. A su turno, la desactivación del conflicto social producto de la satisfacción de las demandas por efecto de la reactivación económica y de las políticas públicas consolidaría el sustento social del sistema político. Desde la perspectiva de Kirchner y sus colaboradores, esto último suponía ampliar su propia base electoral y su gravitación territorial por encima del reducido piso inicial, en un sistema político en que el nuevo gobierno nacional debía convivir con autoridades provinciales, municipales y partidarias preexistentes. El calendario electoral derivado de la provisión constitucional de renovación parcial de las cámaras legislativas cada dos años imprimió una dinámica de corto plazo al logro de este objetivo, tanto mayor cuanto que la conformación del Poder Legislativo obedecía a la correlación de fuerzas políticas que había colapsado en octubre-diciembre 2001, en la que, de todos modos, Néstor y Cristina Kirchner tenían una incidencia menor (Vilas, 2001).

Kirchner supo sacar ventaja de algunas decisiones adoptadas por los interinatos presidenciales que se sucedieron tras la caída del gobierno de la Alianza. La cesación de pagos de la deuda externa dispuesta durante la breve gestión de Adolfo Rodríguez Saá permitió diferir por varios años el tratamiento frontal del espinoso asunto.<sup>1</sup> La salida del régimen de conver-

---

<sup>1</sup> La presidencia interina de Rodríguez Saá dio los primeros pasos en materia de derechos humanos y cuestionamiento a la legislación de impunidad y en la relación con

tibilidad dispuesta en enero 2002 por el presidente provisional Eduardo Duhalde con una fuerte devaluación favoreció un primer momento de reactivación, que tuvo lugar operando sobre la capacidad ociosa acumulada en años anteriores y por el efecto de protección que implicó el nuevo tipo de cambio; la transferencia de ingresos que provocó (una caída de 35% del salario real) abarató el costo laboral en la industria y contribuyó a recomponer la tasa de ganancia de las empresas. La obligación impuesta a los grandes exportadores de liquidar divisas directamente en el Banco Central inició un proceso de acumulación de reservas de libre convertibilidad. Ya en el segundo semestre de 2002 se podía advertir una leve recuperación del crecimiento, con cierta generación de empleos y muy reducido incremento del salario real (Basualdo, Lozano y Schorr, 2002). Pero la transferencia de ingresos provocada por la devaluación dio fuerte impulso a mayor empobrecimiento y desigualdad. El coeficiente Gini de distribución de ingresos había subido de .448 en octubre 2001 a .537 en el mismo mes de 2002 (área metropolitana); la pobreza, que en el primero de esos meses abarcaba al 25,5% de los hogares y 35,4% de las personas, se extendía un año después a 42,3% de los hogares y 54,3% de las personas; se duplicó la proporción de hogares en situación de indigencia (de 8,3% a 16,9%). El diseño de un programa de transferencias (laxamente) condicionadas de ingresos hacia los grupos de mayor vulnerabilidad, junto con otras acciones de política asistencial, más la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales, contribuyeron a descomprimir la tensión social (Vilas, 2005).<sup>2</sup>

El impacto de los años finales de la convertibilidad sobre la producción industrial contribuyó a que los tramos iniciales de la reactivación se llevara a cabo sin incremento significativo de la Inversión Bruta Interna Fija

---

organizaciones *piqueteras* que luego serían otros tantos pilares de la gestión Kirchner. Jorge Taiana fue designado secretario de Derechos Humanos (Taiana había ocupado similar cargo en la gobernación de Felipe Solá en la provincia de Buenos Aires, había sido secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos –OEA–, y fue prisionero político durante siete años); la organización Madres de Plaza de Mayo fue recibida por el presidente interino en la Casa Rosada, así como dirigentes de organizaciones de desocupados.

- 2 La hipótesis de una Argentina insurgente o al menos preinsurreccional fue planteada por algunos grupos de izquierda militante a partir de los acontecimientos que tuvieron lugar entre diciembre 2001 y julio 2002, que solo habrían podido ser sofocados por el ejercicio brutal de la represión policial. Pero la crisis política, de la que esos acontecimientos fueron componente importante, fue procesada institucionalmente por el mismo sistema político contra el que esos reclamos se dirigían, y la consigna “¡Que se vayan todos!” terminó convirtiéndose en el lema de un pequeño partido político conducido por exmilitares “carapintadas” que, lo mismo que aquellos grupos de izquierda, recogieron porcentajes ínfimos de votos.

(IBIF), operando sobre la capacidad instalada ociosa de las firmas. A su vez, la crisis creó condiciones en el mundo laboral para desalentar las demandas sindicales de recomposición salarial que presionaran sobre la recuperada tasa de ganancia de las empresas. El mercado de trabajo experimentó una profunda fragmentación durante la década anterior, que se ahondó con la crisis. La capacidad de acción sindical se vio debilitada por el incremento exponencial del desempleo y la consiguiente pérdida de afiliados: casi 40% de la población laboral estaba desocupada o subocupada y otro tanto eran asalariados no registrados.<sup>3</sup> La mayoría de los grandes sindicatos industriales y de servicios, representantes de la porción del mercado laboral integrado por los trabajadores registrados, no desempeñó un papel relevante en la protesta social, que fue protagonizada por una amplia variedad de organizaciones sociales que expresaban mucho más eficazmente los cambios que se habían registrado de manera brutal en el mapa laboral y en las condiciones y perspectivas de vida de mucha gente: demandas de asistencia inmediata para paliar los aspectos más urgentes de la cotidianidad, experimentos autogestionarios, nuevas modalidades de organización y solidaridad popular, planes de empleo de emergencia (Palomino, 2005; Bisio y Mendizábal, 2003).

El énfasis en estos antecedentes llevó a veces a considerar el experimento kirchnerista como una especie de continuidad recargada del intento iniciado durante el interinato presidencial de Eduardo Duhalde (ver, por ejemplo, Damill y Frenkel, 2015).<sup>4</sup> Este habría tenido que encargarse del trabajo sucio inmediato para salir de la crisis, pero le faltaron los tiempos políticos para sacar fruto de ello, cosa que sí pudo y supo hacer Néstor Kirchner.

La visión continuista se basa en una caracterización incompleta del diseño kirchnerista; la devaluación de enero de 2002 y su derivación en la apreciación del dólar habrían instalado una especie de “piloto automático” para la reactivación y su continuidad en el tiempo (Azpiazu y Schorr, 2010; CENDA, 2010).<sup>5</sup> Además de excluir el papel particularmente activo que la polí-

3 De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en 2002 la tasa de desocupación en los 24 agregados del país promediaba 18% (20% en el Gran Buenos Aires), y la de subocupación 20% en ambas mediciones. Según la misma fuente, los trabajadores asalariados no registrados (“en negro” o informales) constituían entre 40 y 45% de la fuerza laboral.

4 Ver Remes Lenicov (2012) para una versión de este breve período desde la perspectiva de uno de sus principales actores.

5 Curia (2011) pone el acento, en cambio, en la necesidad de un tipo de cambio *competitivo*. Cfr. la crítica de Amico (2013) al énfasis en el tipo de cambio y la desatención al papel, que

tica fiscal desempeñó durante toda la década, el acento puesto en el tipo de cambio implicó definir los alcances y limitaciones de la experiencia: un dólar alto era tanto la condición de posibilidad como el techo del programa. Como las monedas locales de las economías dependientes son siempre vulnerables a los movimientos de las monedas de las economías capitalistas más avanzadas, esta caracterización parcial puede ser interpretada como una conclusión anticipada que ya se contenía en la definición del problema: *el kirchnerismo contenía en su seno el germen de su propio agotamiento...* hasta la siguiente devaluación.<sup>6</sup>

## El proyecto

El discurso inaugural del presidente Kirchner (25 de mayo de 2003) explicitó los principales aspectos de su programa de gobierno: derechos humanos, fin de la impunidad, crecimiento orientado por la demanda, creación de empleos, recuperación de los salarios, integración de las cadenas productivas, dinamización de las exportaciones, profundización de la relación con el Mercado Común del Sur (Mercosur), inclusión social de los sectores más vulnerables de la población particularmente castigados por el régimen de convertibilidad y la crisis, desarrollo de infraestructura económica y social, fortalecimiento de las capacidades estatales de planeamiento y articulación con los actores del mercado que favoreciera una mejor inserción en la economía global.

El Estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, apuntando a la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras. Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo, que las estigmatizó como gasto público improductivo.

---

considera estratégico, de la política fiscal.

6 Curiosamente, esta idea parece haber estado presente en la devaluación forzada de enero de 2014. La versión continuista y su corolario se encuentran también en algunos análisis de izquierda (por ejemplo, Bonnet, 2015; Mercante, 2015), para los que las limitaciones del ensayo kirchnerista muestran la futilidad inevitable, en el largo plazo, de los intentos de impulsar un capitalismo estabilizado basado en algún tipo de alianza de clases capital-trabajo. De alguna manera, la tesis regresa a los planteamientos sobre la no viabilidad del desarrollo del capitalismo, que fue parte central de las discusiones sobre la dependencia en la década de 1960. Cfr. Mantega, 2005.

[...] Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales, protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores.

[...] En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de construir un capitalismo nacional que genere alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacionalismo ultramontano sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. [...] Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el crecimiento y el desarrollo del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal.<sup>7</sup>

Del planteamiento presidencial podía inferirse que los trabajadores ya no serían la variable de ajuste del modelo, más allá de lo que deriva de las características estructurales del capitalismo,<sup>8</sup> asunto que, más allá de la carga retórica, dejaba entrever un cambio importante en el sesgo hasta entonces predominante en las políticas de la convertibilidad. El bienestar de las clases populares tampoco sería un efecto diferido del crecimiento (“crecer para distribuir”), como en el enfoque desarrollista convencional, sino un ingrediente; es decir, el consumo, expandido por el crecimiento del empleo y de los ingresos, fue entendido como un estímulo a la inversión productiva. Este no era el esquema favorito de los grupos que más se habían beneficiado de la década neoliberal y de la gigantesca transferencia de ingresos producto de la devaluación de enero de 2002. Emparentaba, en cambio, con la trayectoria histórica –salvo la anomalía menemista– de la política económica de los gobiernos peronistas (Curia, 2011; Rougier, 2012).<sup>9</sup>

---

7 Discurso de asunción, en [www.telam.com.ar/notas/201304/15624-10-discursos-memorables-de-nestor-kirchner.html](http://www.telam.com.ar/notas/201304/15624-10-discursos-memorables-de-nestor-kirchner.html)

8 Variable de ajuste que se efectiviza mediante decisiones de política económica (devaluaciones monetarias, reformas tributarias, tarifas, recortes en la seguridad social o extensión de la vida laboral, etcétera) formalmente externas al proceso de producción, que explicitan la desigual distribución del poder político entre clases y reducen el ingreso real o la calidad de vida de los trabajadores desde afuera de la relación directa capital-trabajo.

9 Tal vez podrían incluirse en esta línea algunos breves momentos de las gestiones presidenciales de Arturo Illia y Raúl Anfolín. Cfr. sobre este último Restivo y Rovelli (2011).

Desde una perspectiva más amplia, el capitalismo nacional propuesto por Kirchner mostraba una relación de parentesco con los rasgos centrales del populismo económico latinoamericano: el consumo popular como uno de los motores de la acumulación, crecimiento extensivo, desarrollo del mercado interno, promoción estatal del proyecto económico en función de ciertos valores de equidad social, que a su turno eran vistos como motorizadores de ese tipo particular de crecimiento, promoción de mayor autonomía externa, arbitraje político de las contradicciones de clase, dirección estatal del proceso político y económico (Vilas, 1981).

La propuesta de construir un capitalismo *nacional*, y poco después la convocatoria a una *burguesía nacional*, en una Argentina integrada al capitalismo globalizado, cuando la economía local había alcanzado elevados niveles de concentración y centralización y estaba embarcada desde las décadas precedentes en un sostenido proceso de extranjerización, fueron tomadas como muestras de anacronismo estructural (ver, por ejemplo, Basualdo, 2004; Galetti, 2004). Los señalamientos acerca de la reducida gravitación dentro de la clase capitalista de lo que usualmente se consideraba burguesía nacional eran acertados, en cuanto mostraban la cartografía empresarial del vértice más alto de la pirámide.<sup>10</sup> Esas cifras soslayan, sin embargo, el peso de las firmas que se ubican debajo de la cúspide, orientadas en lo fundamental al mercado interno y abrumadoramente de propiedad nacional; salvo las que consiguieron acoplarse al dinamismo de las grandes, en su mayoría nutrieron las filas de los perdedores del neoliberalismo.<sup>11</sup>

El planteamiento de Kirchner parece haber obedecido a una lógica elemental. En ninguna de sus variantes puede existir el capitalismo sin empresarios y empresas que inviertan productivamente, generen excedente y lo reinviertan también productivamente, a cambio de una tasa de ganancia. Tampoco puede existir sin trabajadores asalariados, pero la variable estratégica es siempre la tasa de ganancia del capital, incluso cuando se trata de establecer las condiciones en que tiene lugar la inserción laboral

---

10 De acuerdo con la Encuesta Nacional a Grandes Empresas del INDEC, las empresas de capitalismo nacional no asociadas de alguna manera a capitales extranjeros representaban a inicios de la década de 2000 solo 6,1% del valor bruto de producción de las 500 mayores empresas, 3,9% del valor agregado bruto y 15,7% de las exportaciones, frente a 11,9%, 8,9% y 41,7% en la participación de las empresas extranjeras (Wainer y Schorr, 2014; CENDA, 2010; Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011).

11 Según el Censo Nacional Económico, en 2004-2005 este sector representaba casi 99% del total de establecimientos, con 50% del valor agregado y 66% del empleo.



en el proceso económico.<sup>12</sup> El Estado puede complementar al empresariado privado, puede regular su comportamiento colectivo o sectorial, pero no puede prescindir de él o forzarlo a trabajar a pérdida. Precisamente uno de los aspectos más destacados de todas las experiencias de “salir del atraso” es el activo involucramiento del Estado en el desarrollo y consolidación de una burguesía industrial y en la promoción de la rentabilidad de sus inversiones: desde el “capitalismo tardío” en la Europa de la segunda mitad del siglo XIX hasta el “milagro asiático”, el populismo y el desarrollismo latinoamericanos del siglo XX. Es válido argumentar que, teóricamente, el capitalismo no es el único modo de organización del proceso económico, pero ese no era, en la Argentina de la crisis, un asunto que figurara en la agenda de discusión y de acción política de sus principales actores.

La formulación presidencial puede interpretarse como haciéndose cargo de las tensiones y debates que, a lo largo de la década de 1990 y durante la crisis, se habían puesto de manifiesto dentro y entre las fracciones y organizaciones gremiales empresarias respecto de las políticas impulsadas desde el Estado, sus efectos discriminatorios hacia algunos sectores del capital y sobre las vías para salir de la convertibilidad (Basualdo, 1999; Castellani y Szkolnik, 2011; Merino, 2014, entre otros).<sup>13</sup> Lo *nacional* de la interpelación kirchnerista ponía el acento en la diferenciación dentro del mundo empresarial y expresaba la necesidad de estimular a un sector de la clase, muy golpeado por el diseño político y macroeconómico anterior, a incorporarse a un proyecto en el que había espacio para muchos de sus reclamos. En otras palabras, sumar a fracciones del empresariado al proyecto de crecimiento económico y distribución de ingresos, garantizándoles tasa de ganancia, mercado interno y proyección exterior. El desenvolvimiento ulterior iba a mostrar que el papel de burguesía nacional podía ser desempeñado por cualquier empresa o grupo de empresas que en una determinada coyuntura tomara las decisiones que de ella esperaba la conducción política del Estado: maximizar la producción, generar empleo y estimular, vía salarios, el consumo. Lo *nacional* refería, en consecuencia, a una conjunction de variables socioeconómicas y políticas; no suponía una relación

12 Esto es lo que algunos autores llaman “restricciones estructurales del Estado frente al capital”. Cfr. Green y Sutcliffe (1987), Przeworski y Wallerstein (1988) y Przeworski (1995).

13 No carece de interés señalar que Kirchner lanzó su convocatoria a la burguesía nacional en una reunión con la dirección de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), en la que la organización se comprometió a aportar 500 millones de pesos para un plan de obras públicas (*Clarín*, 2/10/2003). Meses antes, el banquero Jorge Brito, al asumir la presidencia de ADEBA, había planteado la necesidad de “recrear una burguesía nacional” con protagonismo en las definiciones de política sobre los asuntos que les afectaban (*La Nación*, 9/4/2003).



fija o preferencial del Estado con determinadas categorías empresariales más allá del efectivo desempeño de estas. En tal sentido, el *capitalismo nacional* del kirchnerismo puede ser visto como una variante específica del capitalismo dirigido, más que meramente regulado.<sup>14</sup>

Las observaciones respecto de la avanzada concentración y extranjerización de la economía argentina y los obstáculos que de ello se derivaban para el proyecto kirchnerista, junto con las prevenciones acerca del cuestionable protagonismo que pudiera asumir la mayoría, o una parte significativa, del resto del universo empresarial –en ambos casos técnicamente correctas– suponían una vocación de transformación estructural del capitalismo argentino que, en esos primeros momentos, no eran evidentes en el discurso oficial.<sup>15</sup> Observaciones que al mismo dejaban sin respuesta el desafío político planteado por la realidad: ¿qué y cómo hacer si los más grandes no quieren y los más chicos no alcanzan?

El kirchnerismo respondió con el Estado. La viabilidad *económica* de un proyecto capitalista como el enunciado por el presidente depende en grado importante de la efectividad con que el Estado estimule la adhesión de los inversores y administre las presiones redistributivas de los trabajadores y los movimientos sociales en niveles compatibles con la tasa de acumulación y con el papel asignado en ella al consumo popular; la viabilidad *política* depende de la capacidad de generar una base de sustento social suficientemente amplia que se sostenga con apoyo electoral en el tiempo. Que lo logre o no, y la medida y el modo en que lo haga, son función de múltiples factores, entre los que destacan las características organizativas y las capacidades operativas previas del Estado, el momento y grado del desarrollo socioeconómico y político en el que se pone en marcha el proyecto, y las características de las fuerzas actuantes.

## **La construcción política y el Estado como herramienta**

Consciente del desprestigio social de buena parte del sistema político por su responsabilidad en la debacle de 2001-2002 (del que los resultados del “voto bronca” de octubre 2001 y los acontecimientos subsiguientes habían dado testimonio), Kirchner inició su presidencia haciendo equilibrio entre

14 A su manera, también el de la convertibilidad fue capitalismo políticamente regulado. Después de todo, la ecuación fundacional 1 peso=1 dólar no fue producto de la autonomía del mercado sino una decisión política.

15 Este más bien recordaba a la expresión del ex presidente Deng Xiaoping: “No importa si el gato es blanco o negro, sino si caza ratones”.

su larga afiliación al PJ y la preocupación por mostrar externalidad respecto de la política del período neoliberal y de la colaboración parlamentaria de las representaciones del PJ con ella.<sup>16</sup> La metáfora del pingüino, lo patagónico, las reiteradas menciones a la proveniencia del lejano sur, se combinaron con una evidente dilución de la estética peronista tradicional en los actos políticos de convocatoria masiva.<sup>17</sup> Las referencias a su generación política le dieron crédito ante los organismos de derechos humanos –un ámbito en el que hasta entonces había mantenido un perfil público bajo–, las víctimas sobrevivientes y los familiares que no habían obtenido respuestas a sus reclamos, y tendieron puentes hacia una juventud radicalizada a partir de los acontecimientos de diciembre 2001 en Plaza de Mayo y adyacencias.<sup>18</sup> Elaboró convergencias con sectores del progresismo (Frepaso, sectores del radicalismo, clases medias de adhesiones tradicionalmente fluctuantes), al mismo tiempo que renovó esfuerzos para alcanzar la conducción del PJ. Abrió un diálogo con los movimientos de trabajadores desocupados e incorporó a algunos dirigentes de las diferentes organizaciones a funciones de gobierno en áreas de incumbencia directa en sus reclamos; a partir de entonces, las principales organizaciones del sector se convertirían (con altibajos, adhesiones y rupturas), en interlocutores y efectores de aspectos importantes de la política social del gobierno. La presencia de Fidel Castro en la asunción presidencial fue un fuerte mensaje

---

16 Ya a principios de enero 2002 el entonces gobernador Kirchner había declinado el ofrecimiento del recientemente inaugurado presidente interino Duhalde de desempeñarse como jefe de Gabinete de Ministros.

17 Cfr. la nota de Martín Piqué “Sí a Mercedes, no a la marcha”, *Página/12*, 21/7/2005. Irónicamente, la insistencia en cantar “la marcha” provenía de los grupos de mayor militancia kirchnerista de la juventud que, en una de sus consignas más representativas, coreaban: “Somos de la gloriosa Juventud Peronista/somos los herederos de Perón y de Evita”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-18098-2005-07-21.html>

18 “Formo parte de una generación diezmada. Castigada con dolorosas ausencias. Me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a los que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada. No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo. Soñé toda mi vida que éste, nuestro país, se podía cambiar para bien. Llegamos sin rencores pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro. Sino que también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones”. Discurso de asunción como presidente de la República, 25 de mayo 2003. *Op. cit.*, supra, nota 7. Una enunciación parecida había sido formulada diez días antes, al oficializarse que Menem no competiría en una segunda vuelta y puso en alerta a los sectores del poder económico más vinculados a la dictadura cívico-militar. Cfr. la nota de José Claudio Escribano, “Treinta y seis horas de un carnaval decadente”, en *La Nación*, 15/5/2003, <http://www.lanacion.com.ar/496350-treinta-y-seis-horas-de-un-carnaval-decadente> y el análisis de Horacio Verbitsky en *Página/12*, 18/5/2003, <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20265-2003-05-18.html>

para los grupos de izquierda que, hasta entonces, consideraban a Kirchner un remedo de Menem y habían anticipado abstenerse en el *ballotage* que finalmente no tuvo lugar.<sup>19</sup>

La depuración de las cúpulas de las fuerzas armadas y de seguridad dispuesta inmediatamente después de su asunción, el inicio de la renovación de la Corte Suprema de Justicia, la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, contribuyeron desde el plano institucional a la construcción de una amplia coalición social que no tardaría en generar resultados políticos. En septiembre 2003 el candidato apoyado por Kirchner ganó en segunda vuelta la elección de jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –un distrito siempre esquivo al peronismo–. En las elecciones parlamentarias de octubre 2005 el presidente consiguió instalar las principales candidaturas en todas las provincias, cosa que no habría sido posible sin el acuerdo con los gobernadores peronistas y, en general, con los peronismos provinciales. El kirchnerismo triunfó en 17 provincias (entre ellas, la de Buenos Aires) y alcanzó la mayoría en la Cámara de Diputados. Los resultados explicitaron el amplio apoyo social a la construcción política de Kirchner, su consolidación como jefe político del peronismo nacional y su condición de “presidente dominante” (Ollier, 2015).

El diseño kirchnerista suponía la eficacia del Estado en el arbitraje de las tensiones y conflictos de clase en consonancia con el nuevo planteamiento político-económico, es decir, ejerciendo la dirección de la dinámica de las clases. Para ello fue necesario adecuar el aparato estatal a la consecución de los nuevos objetivos y la consiguiente reconfiguración de las relaciones de poder que tenían expresión en él.

La ampliación del aparato estatal y de sus capacidades de recaudación y asignación de recursos constituyó una de las dimensiones de mayor visibilidad de los gobiernos kirchneristas. La administración estatal creció en organismos, áreas de incumbencia y recursos. Se crearon nuevos ministerios de acuerdo con la relevancia política asignada a las respectivas áreas; el más destacado de ellos, por la amplitud de su cobertura y el volumen de recursos, fue el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (hasta 2012 subsumía las áreas de energía, minería, comunicaciones, obras públicas, recursos hídricos, vivienda y desarrollo urbano); otros surgieron de la promoción a ese rango de anteriores secretarías: Industria, Turismo, Agricultura Ganadería y Pesca; el Ministerio de Trabajo, Empleo

---

19 Ver el discurso pronunciado por Fidel Castro en la escalinata de la Facultad de Derecho de la UBA el 26 de mayo 2003. Cfr. <http://archivo.lavoz.com.ar/2003/0530/813.pdf>

y Seguridad Social, y el de Desarrollo Social tuvieron un fuerte incremento en estructura, recursos y peso institucional.

El aparato del Estado creció y, en líneas generales, mejoró su desempeño, aunque muchas de las modificaciones se hicieron sobre la marcha y con frecuencia en respuesta a desafíos inmediatos de tipo político que conspiraron contra la eficientización de los servicios prestados; fue evidente además la superposición de diferentes esquemas de gestión pública que habían venido implementándose en las décadas previas. El más amplio involucramiento estatal y los requerimientos de nuevas competencias explican el crecimiento del empleo público, que de todas maneras fue relativamente moderado.<sup>20</sup>

A pesar de un discurso crítico hacia las privatizaciones de empresas efectuadas en la década anterior, no estuvo inicialmente en el interés del gobierno recuperarlas ni incrementar el involucramiento empresarial del Estado. Las decisiones que se tomaron en tal sentido obedecieron a situaciones ligadas a cada caso, en general referidas a graves incumplimientos contractuales, o bien a consideraciones de soberanía nacional. Las renacionalizaciones incluyeron a empresas como Correo Argentino (2003), Aguas Argentinas (2006), Astilleros Tandanor (2007), Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas (2008), Fábrica Militar de Aviones (2009), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (2012), líneas ferroviarias Sarmiento, Mitre y Belgrano Cargas (2012-2013). En 2004 se creó la empresa estatal ENARSA en el terreno de la energía y en 2006 ARSAT, para la producción de satélites de comunicación. En 2008 se estatizó el sistema de jubilaciones y pensiones, privatizado en los noventa, y se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); además de atender los problemas específicos del área, la medida permitió ampliar las coberturas, elevar sus montos e incorporar al nuevo sistema el programa más importante de la política social del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: la Asignación Universal por Hijo (AUH). La estatización del sistema previsional permitió asimismo que el Estado se hiciera cargo de las inversiones de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en una variedad de empresas, y de designar en los respectivos directorios a sus representantes. Esa participación

---

20 El crecimiento conjunto (Administración Nacional, universidades nacionales, sistema financiero, empresas y sociedades del Estado y otros entes públicos) fue de alrededor de 45% entre 2003 y 2012; el sector que más creció fue el del personal universitario, que llegó a representar al final del período casi 35% del total como efecto de la agresiva política de creación de nuevas universidades. También se incrementó el personal del Poder Judicial: casi 43% en el período (López y Zeller, 2015).

nunca fue mayoritaria, pero permitió a la autoridad económica acceder a información relevante sobre el funcionamiento de las empresas. El gasto público creció del 17% del Producto Interno Bruto (PIB) al 34%, traccionado por la seguridad social y, a partir de 2007, por las transferencias corrientes al sector privado (IARAF, 2015). La base fiscal se amplió merced al incremento de la recaudación por efecto del crecimiento económico y la mayor eficiencia del sistema recaudatorio, incluyendo los recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones primarias y los derivados de la estatización de los fondos de previsión social.

En 2005 se adoptaron dos medidas que ampliaron significativamente la autonomía decisoria del Estado: una drástica reestructuración y canje de la deuda externa en default desde fines de 2001 y la cancelación por anticipado de la totalidad de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En 2010, durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se dispuso la reapertura del canje de deuda en default desde 2001, haciendo posible el ingreso de tenedores de bonos que no habían ingresado al anterior. Sin embargo, no se eliminaron del ordenamiento legal nacional las normas que habilitaban la prórroga de jurisdicción para las disputas judiciales referidas a asuntos patrimoniales en los que el Estado nacional interviene y tampoco se encararon acciones conducentes a la denuncia de los tratados bilaterales de inversión firmados en la década de 1990 que incluían esa prórroga. En 2012, la sentencia del juez Thomas Griesa de Nueva York en torno a la demanda de los bonistas que no se presentaron a los canjes (*holdouts* y “fondos buitres”) acotó el margen de maniobra del Estado argentino en el sistema financiero internacional. El gobierno de Estados Unidos, a través de la Secretaría del Tesoro, anunció su oposición a la concesión de nuevos préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En 2013 Argentina regularizó su situación con el Centro Integral de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); en 2014 llegó a un acuerdo con el Club de París sin pasar previamente por la supervisión del FMI.

El fortalecimiento de la participación en Mercosur y en otras alianzas regionales (Unión de Naciones Suramericanas –Unasur–, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –Celac–) tuvo el mismo objetivo de ampliar la autonomía decisoria a través de un regionalismo que mejorara las condiciones de participación en la globalización.

Kirchner imprimió una nueva conducción al aparato estatal, que se tradujo en una marcada centralización de decisiones en el presidente, que Cristina habría de continuar y fortalecer. De acuerdo con la Constitución

Nacional, el Poder Ejecutivo de la Nación es desempeñado “por un ciudadano con el título de ‘Presidente de la República’” (art. 87); es “el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (art. 99, inc. 1). El presidente tomó al pie de la letra la provisión constitucional; consolidó la conducción política de los asuntos de gobierno y acotó a cuestiones fundamentalmente técnicas la gravitación de los aparatos ligados a la gestión económica y financiera en el diseño de las políticas respectivas. Esto fue particularmente notorio respecto del Banco Central y del Ministerio de Economía. En el período de la convertibilidad ambos habían sido herramientas relevantes y agencias de interlocución privilegiada con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional (Blustein, 2005). Kirchner asumió la definición y la conducción de la política económica, limitando las competencias de los ministros del ramo. La autonomía del Banco Central, uno de los pilares del esquema neoliberal y una reiterada exigencia de los organismos y el sector financiero, fue reducida para ponerla a tono con la conducción política del Ejecutivo; Alfonso Prat Gay, heredado del interinato de Duhalde, renunció a la presidencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA) por diferencias de criterio con Kirchner (2004); lo mismo ocurrió con su sucesor, Martín Redrado, en enero de 2010. Después de la renuncia de Roberto Lavagna (2005) por desavenencias con la conducción presidencial –también Lavagna provenía de la gestión Duhalde–, el gobierno contó con una sucesión de ministros de Economía de bajo perfil y cortos mandatos hasta el inicio del segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, en 2011.

También el Ministerio del Interior, encargado de las relaciones con las provincias y los municipios, experimentó acotamientos políticos; gobernadores e intendentes pasaron a mantener relaciones directas con el presidente, especialmente en cuestiones electorales, coparticipación federal, transferencias del Tesoro, desconcentración de programas sociales, financiamiento y ejecución de obras públicas –asunto este en el que el Ministerio de Planificación Federal alcanzó fuerte peso político, pero siempre bajo la orientación presidencial–. La proverbial fragilidad fiscal de las provincias amplió el canal de negociación entre estas y el gobierno central.

En el ámbito del Ministerio de Defensa el presidente asumió en plenitud su condición constitucional de jefe de las Fuerzas Armadas.

Es frecuente vincular este tipo centralizado de ejercicio presidencial a factores psicológicos –el argumento fue dirigido con particular insistencia y agresividad contra la presidenta Cristina Fernández de Kirchner–. Desde

una perspectiva más fácilmente verificable y afín al análisis político, puede interpretarse como un recurso para neutralizar la labor de anillos burocráticos y redes de políticas subsistentes de gestiones orientadas hacia otro tipo de objetivos, sensibles a las presiones y solicitudes de actores con intereses y objetivos no siempre compatibles con los del Ejecutivo, y que vulneran la necesaria unidad de propósito de la gestión pública.

## Los más y los menos

El capitalismo kirchnerista generó crecimiento, distribuyó socialmente sus frutos, y lo hizo durante doce años. Destacar estas tres cuestiones, en las que el Estado desempeñó un papel estratégico, no releva de reconocer sus limitaciones y ambigüedades. Dado lo infrecuente de este resultado, es razonable comenzar por él.

Entre 2003 y 2014 el PIB creció a una tasa media anual de 6,1%, con un primer quinquenio 2003-2007 de tasas altas (8,8% promedio anual) y una marcada desaceleración posterior (5,3% promedio en 2008-2012 y 1,7% en 2013-2014) pese a la recuperación de 2010-2011.<sup>21</sup> El crecimiento fue acompañado por una importante acumulación de reservas y un superávit de la cuenta corriente del balance de pagos. Este, junto con el superávit fiscal primario, componía el esquema de “superávits gemelos” de la presentación oficial de la macroeconomía del *modelo*: solvencia fiscal, saldos externos positivos y tipo de cambio competitivo. El crecimiento se alcanzó sin recurso a endeudamiento externo y, al contrario, con un considerable desendeudamiento.

La distribución del ingreso mejoró; el índice de Gini decreció durante toda la década y se redujo la incidencia de la pobreza y la indigencia como efecto del crecimiento del empleo y los salarios, las políticas de transferencias directas de ingresos y de subsidios y la ampliación de la cobertura en seguridad social.<sup>22</sup> El salario real creció de manera sostenida, apoyado en el crecimiento del empleo y en el cambio político-institucional que significó

---

21 En 2010 el PIB creció 9,5%, y 8,4% en 2011: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, varios años. El *Balance preliminar* correspondiente a diciembre 2015 estimó para ese año un crecimiento del 2%, mientras el FMI redujo la tasa a 0,4%, similar a la de 2014. Finalmente, el INDEC informó un crecimiento de 2,1% para ese año.

22 De acuerdo con la CEPAL, en 2012 la pobreza en el GBA abarcaba a 4,3% de las personas, y la indigencia a 1,7% (CEPAL, 2014, cuadro 1). Según el Banco Mundial, el coeficiente de Gini era 42,5 promedio en 2006-2010, y 42,3 en 2011-2015: [datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI](http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI)



el regreso al sistema de negociaciones paritarias libres bajo orientación estatal.

El cuadro siguiente presenta tres momentos en una distribución segmentada de ingreso de los hogares en el Gran Buenos Aires (GBA), ilustra acerca de los cambios profundos experimentados en menos de una década y ayuda a explicar el mal humor que los grupos sociales más pudientes exteriorizaron a lo largo de los gobiernos Kirchner. En un contexto sostenido de crecimiento de los ingresos, es claro que, en términos relativos, a los grupos de menores ingresos les fue comparativamente mejor que a los más ricos.

**Distribución del ingreso de los hogares, Gran Buenos Aires**

Año	Deciles 1 a 4	Deciles 5 a 7	Deciles 8 y 9	Decil 10
2004	13,1	21,4	25,5	40,0
2011	17,3	24,9	27,2	30,6
2012	18,2	26,1	26,9	28,3

Fuente: CEPAL (2014) cuadro II.A.1.

La pobreza urbana disminuyó ininterrumpidamente entre 2003 y 2011; el impacto de las políticas sociales, en sentido amplio, neutralizó el efecto que la desaceleración del crecimiento en 2008-2012 podría haber tenido en la reducción de la pobreza; de todos modos, esta creció en 2012 y 2013, estabilizándose en el bienio siguiente en los valores de ese último año. Programas como la AUH (con 3,6 millones de beneficiarios en 2014-2015), o la incorporación de algo más de 3 millones de personas al sistema previsional, contribuyeron a incrementar los ingresos de las familias y a formalizarlos, protegiéndolos de mediaciones punteriles. A mediados de 2015 más de 17 millones de personas eran atendidas por transferencias estatales a través del sistema previsional y de la seguridad social, contra 6,5 millones en 2003.

El crecimiento del empleo y el regreso al régimen de negociación paritaria permitió a los sindicatos de la industria y los servicios recuperar la gravitación institucional y la intervención en el mercado de trabajo que habían perdido con la crisis. El salario real de los trabajadores amparados por convenios colectivos aumentó y se mantuvo por encima de la tasa de inflación incluso después de 2008, cuando esta se aceleró e incentivó las pujas redistributivas, pero un tercio de la población trabajadora no estaba



registrada, proporción que se mantuvo con pocas variaciones durante todo el kirchnerismo. La caída de la tasa de desempleo estimuló la conflictividad laboral y el resurgimiento del conflicto de clase; la empresa y sus adyacencias, ya no más el barrio, fue el escenario de los reclamos. La inserción institucional recuperada por los sindicatos favoreció el regreso a la diferenciación de los intereses sectoriales corporativos y a una autonomía relativa de estos respecto de las políticas gubernamentales que de una manera u otra afectaban al conjunto de los asalariados registrados, o directamente a la capacidad de acción o los recursos de las organizaciones.<sup>23</sup>

El desarrollo del proyecto se llevó a cabo a través de una sucesión de conflictos y negociaciones entre el gobierno y el poder económico; el keynesianismo implícito en la convocatoria kirchnerista y la reorientación hacia el mercado interno no eran atractivos para una matriz de mercado altamente concentrado en un pequeño grupo de empresas extranjeras o con estrechos vínculos con ellas y fuerte articulación corporativa del capital productivo y el financiero.<sup>24</sup> De todas maneras, mientras el esquema tipo de cambio alto/superávits gemelos se mantuvo sin mayores tensiones, la industria contó con divisas para satisfacer su dependencia estructural de importaciones, los altos precios generaban una alta rentabilidad al complejo agroexportador a pesar de las retenciones, los saldos favorables contribuían al crecimiento de las reservas y al fortalecimiento de la base fiscal del Estado, los ingresos reales de los trabajadores mejoraban, el peso institucional de las organizaciones sindicales se recomponía, el gasto fiscal atendía las demandas de quienes aún no ingresaban al mercado formal de trabajo, y los candidatos impulsados o apoyados por el gobierno ganaban las elecciones.

El “viento de cola” de los términos favorables del intercambio impulsó el crecimiento del producto y alimentó discusiones dentro y fuera del gobierno acerca de la pertinencia de algunas teorías económicas que formaban parte de las premisas del capitalismo nacional; en la euforia de los

---

23 Ejemplos del primer caso son el reclamo sindical de elevación del mínimo no imponible en el impuesto a las ganancias de los asalariados, o la eliminación de los aumentos “no remunerativos” sobre los que no se practicaban aportes para la seguridad social y su incorporación a salario. En el segundo grupo se ubican el encuadramiento sindical de determinadas categorías de trabajadores, o el manejo directo de los fondos de obra social.

24 Ya a finales de la década de 1960 la investigación de Cardoso sobre la ideología de las burguesías industriales en Argentina y Brasil había puesto en evidencia el poco entusiasmo de este sector por propuestas nacional-desarrollistas y su mayor interés en vinculaciones con el capitalismo (por entonces incipientemente) transnacionalizado (Cardoso, 1971); también, Trindade (1982).

*commodities*, se tiró por la ventana al viejo Prebisch. Sin embargo, mirando a todo el período, la demanda interna tuvo un comportamiento muy dinámico. Sobre todo en los dos primeros gobiernos del ciclo Kirchner, el consumo y la inversión motorizaron el crecimiento más que las exportaciones (Schorr, 2012; Amico, 2013; Damill y Frenkel, 2015). El consumo creció a una tasa media anual de 7,7% hasta 2011, liderado por el consumo privado. En cambio, el comportamiento activo de la inversión estuvo fundamentalmente a cargo de la inversión pública, y en consecuencia, fue una faceta de la política fiscal de gasto. No obstante el alto nivel de rentabilidad del capital (Agostino, 2015; Michelena, 2009), las grandes empresas, en particular las que operan en las ramas industriales de alto nivel de concentración, mayor grado de extranjerización y más alto coeficiente de importaciones, tuvieron un comportamiento inversionista a la retranca; en general optaron por convertir en divisas la rentabilidad en pesos y remesarla al exterior, recurriendo a los mecanismos que ya habían probado su eficacia en los años de la convertibilidad (HCDN, 2005; Gaggero *et al.*, 2014; Manzanelli *et al.*, 2015; Cassini, 2015).

La fuga de capitales se incrementó a partir de 2008, año en que convergieron el estallido del conflicto por las retenciones a las exportaciones agrícolas, la crisis de la banca Lehman y su amplia y rápida repercusión internacional, la aceleración de la inflación que hasta entonces se había mantenido en torno al 10% anual, y la progresiva apreciación de tipo de cambio. El *stock* remesado ese año superó en más del doble al remitido en 2002-2007, con alta correlación con la variación negativa de las reservas del BCRA (Manzanelli *et al.*, 2015; Gaggero *et al.*, 2014). Esta afectación de parte importante del ahorro de las firmas de los grupos concentrados restó potencialidad a la acumulación de capital y definió una rentable alternativa a la expansión e integración de la matriz productiva interna –algo que, posiblemente, nunca estuvo en la mente o el interés de esa fracción de la burguesía–. Se recurrió a restricciones administrativas a las importaciones, que repercutieron en la caída del producto por el sesgo tradicionalmente importador de las ramas industriales/agroindustriales que más aportaban a las exportaciones; la balanza comercial se hizo deficitaria, en lo que incidió la caída de los precios internacionales de los granos. La instalación de controles cambiarios no frenó la fuga de divisas ni la demanda de los particulares, que ya no se circunscribía a los grandes operadores; estos, sin embargo, y los principales medios de comunicación, insistieron en las complicaciones e incomodidades que los controles imponían a los

más pequeños.<sup>25</sup> La inflación se instaló en torno al 22-25% a partir de 2008; contribuyó a la progresiva apreciación del tipo de cambio, alimentando adicionalmente las corridas hacia el dólar, y echó combustible al conflicto redistributivo.

A pesar de lo que habría podido inferirse del discurso oficial y, en sentido opuesto, de la evidencia brindada del comportamiento de las grandes firmas del capital concentrado, no hubo un intento sistemático de modificar los sesgos de poder dentro del universo empresarial. Aumentó el número de empresas ubicadas debajo de la cúspide, se les otorgaron incentivos impositivos y líneas de créditos, pero no se impulsó una matriz productiva que redujera su dependencia respecto de aquellas. Los grandes proyectos de inversión impulsados por el Estado fueron mayoritariamente aprovechados por las firmas de la cúspide empresarial; la concentración de capitales avanzó.

Con el cambio en los escenarios, el Estado pasó de ser el catalizador de la iniciativa privada a asumir un rol más activo en la generación de los efectos que el diseño original pretendía del mercado. Programas de control de precios minoristas, acordados con los principales operadores mayoristas del mercado, moderaron el impacto de la inflación en una canasta amplia de productos de consumo y uso final. Hubo reticencia gubernamental, sin embargo, a aplicar la ley de abastecimiento, que establece un sistema integral de control temporal de precios.<sup>26</sup>

Las políticas gubernamentales continuaron transfiriendo recursos para sostener el consumo de los sectores más vulnerables y estimular la inversión. Las tarifas de los servicios públicos se mantuvieron prácticamente congeladas durante todo el período, a un costo fiscal creciente. Las transferencias corrientes al sector privado crecieron a partir de 2007; se buscó de esta manera preservar el valor de los salarios, sostener la ganancia de las empresas y prevenir despidos como recurso patronal para reducir costos; también fueron un desestímulo a la realización de inversiones por las

---

25 De acuerdo con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en los primeros 11 meses de 2015 se vendieron 8.518,8 millones de dólares en un total de 13,3 millones de operaciones minoristas (compra con fines de ahorro, turismo, deudas locales, entre otros), con un promedio de US\$ 636 por operación. El 39% de esas operaciones representaba 20% del valor de las compras (un promedio de US\$ 327 por operación) y estuvo a cargo de personas físicas con un ingreso mensual de hasta 20 mil pesos, equivalentes a unos 2.200 dólares: *Ámbito Financiero*, 11/11/2015. También Zaiat (2014) para una lista parcial las grandes empresas que impulsaban las corridas sobre el dólar.

26 La Ley 20680 data de 1974 (tercera presidencia de Perón) y siempre ha sido resistida por los grupos productores, elaboradores y comerciales que fijan precios.

empresas, aceptando los argumentos de estas respecto de los márgenes de rentabilidad.<sup>27</sup> Complementariamente, se incrementó la asignación de recursos al Plan Reactivación Productiva (REPRO) y se dotó de más recursos el Programa “Argentina Trabaja” de incorporación al empleo productivo a través de la formación de cooperativas de trabajo; el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) contaba a fines de 2015 con algo más de 900 mil beneficiarios.<sup>28</sup> A través de la expansión del gasto, el Estado asumió funciones promocionales en respuesta al comportamiento empresarial predominante y a sus efectos en el mercado de trabajo y el consumo. Los programas sociales explicitaban la creciente atención estatal a los grupos de población que quedaban fuera de la protección del mercado formal de trabajo y de la gestión sindical, por lo tanto, de mayor vulnerabilidad.

El gasto público fue instrumento de inclusión social y sostén y estímulo del crecimiento del producto, sin contrapartida suficiente por el lado de los ingresos: los ingresos de exportación cayeron por la caída de los precios externos y la retención de las ventas como mecanismo de presión de los productores para la quita de las retenciones, y el conflicto con los fondos buitres que terminó de estallar a mediados de 2014 complicaba y encarecía el acceso a financiamiento externo. La continuidad en ascenso de la fuga de capitales y el pago de los compromisos de deuda externa presionaban sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. Hacia 2012, los superávits gemelos se transformaron en déficits gemelos. Una vez más, la restricción externa reaparecía en lo que, para algunos observadores, constituía el fin del ciclo kirchnerista y su proyecto de capitalismo nacional.

El problema al que se enfrentó el kirchnerismo fue cómo mantener la política de inclusión social y expansión del consumo con tasas decrecientes de crecimiento y progresiva vulnerabilidad fiscal y externa, sin “enfriar” la economía o haciéndolo al menor grado –y costo social– posible.

Una variedad de trabajos –muchos de ellos referidos en las páginas precedentes– señala las limitaciones, bloqueos internos y conflictos externos de la macroeconomía del kirchnerismo. Es cuestionable reducir

---

27 Tomando 2007 como año base, en 2008 el monto total de los subsidios a las empresas fue 69% más alto en precios corrientes; 314% mayor en 2011, 597% en 2013 y 1130% en 2014. Este último año el 92% de esas transferencias fue a energía, combustibles y minería y transporte, frente al 84% en 2007.

28 El Plan REPRO (creado en 2002 durante la presidencia provisional de Duhalde) permite al Estado hacerse cargo temporalmente de parte del salario del trabajador para prevenir licenciamientos o despidos por caída de la producción o problemas financieros severos de la empresa. El PROG.R.ES.AR se dirige a jóvenes sin empleo, con empleo informal o salario inferior al mínimo, para que inicien o completen sus estudios.

el kirchnerismo, o cualquier otra estrategia de desarrollo, a mera macroeconomía, o suponer que las contradicciones en la macroeconomía expliquen por sí solas, en el caso del kirchnerismo, las complicaciones que se presentaron a partir del cambio de escenarios. Sin perjuicio de su especificidad, la mecánica, o “las leyes” de la macroeconomía, son expresión de configuraciones dadas, o pretendidas, de poder entre clases y fracciones y, a través de ellas, entre la economía nacional y los actores que gravitan en el sistema internacional. Esas configuraciones alimentan valores, discursos, representaciones colectivas. Las manifestaciones macroeconómicas de las tribulaciones del esquema kirchnerista –déficit fiscal, pérdida de competitividad del tipo de cambio, corridas sobre el dólar, restricción externa– pueden ser vistas, desde una perspectiva más amplia, como la manifestación de una lucha política entre fuerzas que movilizan, como recurso, su desigual gravitación sobre los instrumentos macroeconómicos, y en donde lo que realmente vale es el balance integral final. La historia argentina de las últimas décadas ilustra sobre “golpes de mercado” exitosos tanto para provocar la caída de un gobierno (Alfonsín 1989) como para forzar modificaciones profundas en su programa electoral (Menem 1990, 1991).<sup>29</sup>

Los años finales de la gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner ofrecen el espectáculo poco frecuente en la política argentina de los últimos sesenta años de un gobierno intentando preservar el núcleo de su proyecto originario por encima de las dificultades sobrevinientes. Ante la necesidad de flexibilizar el frente externo regularizó la relación con el CIADI y con el Club de París, desarrolló una amplia diversificación de relaciones económicas y comerciales con nuevas contrapartes (la República Popular China, Medio Oriente) e instaló en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la opinión internacional la posición argentina en el litigio con los fondos buitres. Cuánto de esto podría haber aportado resultados más allá de lo inmediato, qué acciones emprendería el gobierno en esos nuevos escenarios externos, son cuestiones que quedan abiertas a la especulación. Lo que no dejaba gran marco a la especulación era el innegable deterioro del frente político kirchnerista.

---

29 Según Burgueño, a mediados de 2011 en el Ministerio de Economía se elaboró un plan para regresar a los mercados financieros, bajar la inflación, reducir subsidios y preparar una devaluación ordenada. La gigantesca corrida cambiaría que tuvo lugar poco antes de las elecciones presidenciales de octubre (u\$s 17.545) cambió el escenario y llevó a descartarlo, ante lo que se interpretó como un intento desestabilizador de sistema financiero. Cfr. Carlos Burgueño, “El plan económico al que Cristina no se animó”, *Ámbito Financiero*, 17/5/2013.

El conflicto en torno a la resolución 125, en 2008, detonado en momentos en que los precios agrícolas internacionales estaban en alza y aparentemente “sin techo” –por lo tanto, en condiciones para ser encarado como un conflicto del tipo “todos ganan”, aunque algunos ganaran más que otros–, explicitó el carácter político de lo que estaba en juego más allá del tema específico y de la dimensión pecuniaria. El diseño original de la resolución, que aplicaba el incremento de la retención a todo el sector agrícola exportador sin diferenciar en la extrema diversidad de situaciones y condiciones, contribuyó mucho a la amplitud y consistencia de la movilización en su contra. Aparte de cierta histórica dificultad del peronismo (un fenómeno proverbialmente urbano) para entender las especificidades del mapa socioeconómico de lo que a partir de entonces pasó a denominarse *el campo*, incluyendo sus transformaciones en las décadas recientes, no resulta descabellado pensar que en la elaboración de la resolución hayan gravitado un engolosinamiento gubernamental ante el aumento aparentemente incontenible de los precios, así como la relevancia que la solvencia fiscal siempre tuvo en el esquema kirchnerista. El enfrentamiento mostró la enorme capacidad de convocatoria y movilización del sector, su amplia proyección territorial, sus estrechas articulaciones con el capital financiero, con las grandes cadenas de medios, con amplios sectores de las clases medias urbanas y con partidos políticos que en general no encontraban hasta el momento una línea compartida de oposición con cierto arraigo social. Sobre todo puso en evidencia la disposición del sector a encarar un costo económico inmediato –el proyecto que en definitiva fue rechazado en el Congreso le era más ventajoso que el original– si ese era el precio para infligir una derrota política al gobierno.

En las elecciones legislativas de 2009 en la provincia de Buenos Aires el kirchnerismo, que llevaba al ex presidente Kirchner como primer candidato a diputado, fue derrotado desde la derecha por una alianza de la que participaban sectores del peronismo provincial; un resultado cuyo impacto simbólico (Kirchner y su segundo candidato, el gobernador de la provincia Daniel Scioli, perdieron frente a un candidato de trayectoria política marginal) tuvo más peso que el de la aritmética electoral. Cristina Fernández de Kirchner fue reelecta en octubre 2011 con 54% de los votos, pero dos años más tarde el kirchnerismo volvió a sufrir una derrota electoral en la provincia, esta vez a manos del Frente Renovador, un nuevo partido formado por grupos y dirigentes que habían sido parte de la coalición originaria con funciones importantes en distintos momentos del gobierno nacional.

El frente territorial se debilitó por los conflictos con varias provincias en torno a la coparticipación federal. Sectores de la *burguesía nacional*, alguna vez enrolados en el “Grupo Productivo”, se sumaron a la nueva oposición. Para entonces, el movimiento obrero se había fracturado en cinco centrales sindicales, solo dos de ellas abiertamente favorables al gobierno. Además de la migración hacia formaciones opositoras, los conflictos se explicitaron dentro de las representaciones parlamentarias del Frente para la Victoria, la coalición electoral del kirchnerismo. En 2014 la organización más representativa de la cúpula empresarial, la Asociación Empresaria Argentina (AEA), presentó un programa económico y político de convergencia y unidad opositora.<sup>30</sup> La “defección estratégica” del Poder Judicial (Helmke, 2003), es decir, el viraje de sectores relevantes del Poder Judicial del apoyo al enfrentamiento a los gobiernos a medida que estos se aproximan a su final, complicó adicionalmente las cosas para el proyecto kirchnerista.

En estas condiciones, el Estado redobló su incidencia propiamente política (institucionalización de relaciones de poder) y simbólica (generador de identidades), y no solo administrativa, en el desempeño del proyecto kirchnerista: expresaba una relación política específica de fuerzas y configuraba identidades derivadas de esa especificidad (Vilas, 2007). Para muchos intérpretes, el kirchnerismo “cristinista” asumía, en estas circunstancias, la fisonomía convencional del populismo: relación vertical directa entre el Estado y su máximo dirigente, retórica conflictiva con tendencia al maniqueísmo, y otras características subjetivas que, si bien se mira, están presentes en una variedad amplia de regímenes político-económicos. La especificidad de la estrategia de acumulación/distribución, que definía una persistente línea de continuidad desde el principio del kirchnerismo y marcaba su diferencia respecto del *genus proximus* pasó desapercibida para muchos analistas, no así de algunos actores más perceptivos y más directamente involucrados en la producción de los acontecimientos.<sup>31</sup>

30 *La Nación*, 22/4/2014, <http://www.lanacion.com.ar/1684051-inedita-propuesta-empresarial-para-consensuar-politicas-de-estado>; cfr. también la columna editorial del 10/2/2014. Integraban la Comisión Directiva las cabezas de empresas como Arcor, Techint, Grupo Roggio, Laboratorios Bagó, Laboratorios Roemmers, Banco Santander Río, Fiat Argentina, Supermercados Coto, Grupo Cencosud, Grupo Clarín, La Nación.

31 Esto del populismo siempre ha sido un incordio dentro y fuera del peronismo. El calificativo fue tempranamente disparado por la oposición, especialmente la proveniente de corrientes comunistas y socialistas, contra el peronismo, y repudiada por este. En octubre 2005, en medio del conflicto con la empresa francesa Suez, el entonces embajador de Francia manifestó a los medios su preocupación por lo que consideraba carácter “populista” y “sesen tayochista” del gobierno de Néstor Kirchner. La respuesta oficial fue virulenta: el embajador fue citado a la Cancillería, se rechazaron sus explicaciones y se remitió una nota formal de



## Consideraciones finales

De acuerdo con el estereotipo difundido por Dornbusch y Edwards (1990), el populismo latinoamericano está indefectiblemente condenado a terminar en medio de un gigantesco descalabro económico que provoca, también inevitablemente, su caída del gobierno. Esa no es la experiencia argentina: ni el peronismo ni el kirchnerismo, en cuanto variantes criollas del populismo económico, terminaron por una crisis económica que ellos mismos habrían provocado, y el que terminó así fue el más elaborado e internacionalmente celebrado experimento neoliberal ensayado en estas tierras. En 2015 la economía del kirchnerismo se encontraba, como la del peronismo de 1955, en proceso de recuperación, con las principales variables económicas bajo relativo control. El final de ambas experiencias no provino de la macroeconomía sino de la política: autoritariamente a través del golpe de Estado de septiembre 1955, democráticamente en el *ballotage* de noviembre 2015.

La caracterización del kirchnerismo como una variante del populismo latinoamericano no proviene de sus estilos políticos sino, como se expresó, de su estrategia económica: promoción de un crecimiento extensivo, con el consumo como dinamizador de la inversión y del crecimiento, desarrollo del mercado interno, ampliación de la autonomía nacional respecto de los escenarios económicos internacionales, protagonismo del Estado en el arbitraje de las contradicciones de clase y en la orientación general del proceso en función de una concepción de la democracia en la que esta aparece dotada de eficacia social. Una estrategia capitalista de acumulación y distribución en inestable equilibrio entre cuánto de acumulación es posible en cada momento sin detrimento de la distribución –porque impulsa el consumo y aporta los votos–, a costa de qué límites poner a la distribución para no afectar la tasa de acumulación –porque esta aporta los recursos (Vilas, 1981)–. Si se quiere, una variante criolla de la socialdemocracia, en sociedades dependientes de los centros internacionales de poder.

¿Hubo realmente un *proyecto* kirchnerista o solo se trató de una cadena de improvisaciones coyunturales? Quienes afirman lo segundo argumentan que en realidad Kirchner se apoyó en lo llevado a cabo por Duhalde (incluyendo el apoyo político que este aportó a su campaña presidencial en la

---

queja al gobierno francés expresando el “profundo malestar y disgusto por las expresiones del señor jefe de misión de la Embajada de la República Francesa”, *La Nación*, 7/10/2005; *Página/12*, 7/10/2005. No obstante, diez años después, la candidata a gobernadora de la provincia de Santa Cruz admitió: “A nosotros nos encanta ser populistas, porque tenemos en claro que buscamos la transformación”, *Página/12*, 17/10/2015; *La Nación*, 16/10/2015.



provincia de Buenos Aires), y en este sentido navegó con el viento a favor de las condiciones derivadas de la devaluación y de los buenos precios internacionales. Se señaló en la primera sección de este trabajo que algo de verdad hay en esto; pero no es menos cierto que, cuando el viento empezó a soplar en contra, el proyecto, ahora a cargo del gobierno de Fernández de Kirchner, no cambió: siempre fue un capitalismo con distribución de ingresos. Las improvisaciones, el pragmatismo, refirieron a las tácticas adecuadas a las variantes coyunturas, pero el objetivo se mantuvo.<sup>32</sup> El voluntarismo extremo que se le criticó cuando las condiciones materiales del capitalismo argentino y las características de sus actores parecían bloquear el empeño gubernamental, puede interpretarse también como fidelidad a compromisos anticipados incluso antes de que Kirchner asumiera la Presidencia, y que alarmaron a los más atentos vigías de las élites del poder.

Existió ciertamente un desfase entre *el proyecto* y los actores de los que se pretendía acompañamiento y, en general, del grado de desarrollo alcanzado por el capitalismo argentino cuando el kirchnerismo entró en escena. Esos actores eran, en realidad, el resultado de ese capitalismo, formalmente deformado y desequilibrado, configurado a partir de la globalización y la financiarización de la economía y la sociedad argentinas durante las más de dos décadas anteriores. Podría incluso afirmarse que lo que muchos observadores, y posiblemente también el propio Kirchner, consideraban capitalismo trunco o deformado, en todo caso extranjerizado, era en realidad el capitalismo *posible* en un país dependiente como Argentina. ¿Hubo entonces ingenuidad en los dirigentes kirchneristas, esa ingenuidad a veces recriminada a los de su generación *setentista* que tantos males habría acarreado al país? ¿O bien se trató de un caso límite de realismo político, del tipo del referido por el general Perón en sus reflexiones sobre la construcción de ranchos, o de las recomendaciones de Che Guevara acerca de las peras y los olmos?

¿Pretendió el kirchnerismo dar demasiadas batallas al mismo tiempo, dispersando el poder de fuego de sus baterías? A mediados de 2015, y desde algunos años antes, el gobierno de Fernández de Kirchner estaba comprometido, dentro y fuera del Parlamento, directa o indirectamente a través de agencias estatales y el apoyo a un amplio arco de organizaciones de la sociedad civil, en el conflicto con las grandes cadenas multimedios por la

---

32 Bonvecchi (2011) elabora un interesante análisis de la sobreposición de las administraciones kirchneristas a las variantes coyunturas para preservar los objetivos estratégicos (“la resiliencia ante toda contingencia”).

democratización de la comunicación de masas; en la disputa por la democratización y transparencia del Poder Judicial; en el enjuiciamiento y castigo a los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura de 1976-1983; en el conflicto con los grandes actores de la economía y las finanzas por la fuga de capitales, el tipo de cambio y la inflación; con los bonistas que no se habían acogido a las dos reestructuraciones de la deuda y con los fondos buitres que aparecieron después.

En opinión de este autor eran batallas diferentes dentro de una misma confrontación a un bloque de poder que es a un mismo tiempo político-económico e ideológico, con articulaciones estrechas con la economía internacional y persistente arraigo en el sentido común de mucha gente. En términos de la teoría de la democracia, pueden ser vistos como manifestaciones del carácter expansivo de la democracia representativa, que por su propia dinámica se proyecta hacia ámbitos usualmente protegidos, en la concepción liberal, del principio del gobierno de las mayorías. En términos empíricos, la diversidad de frentes de conflicto estaba unificada por la matriz de interconexiones, en los más altos niveles de la sociedad, entre los actores y grupos que habían colaborado con la dictadura brindándole apoyo político y asistencia aun en la comisión de sus peores tropelías; que son cabeza visible de las principales cúpulas empresariales; de donde proviene buena parte del personal superior del Poder Judicial, se construye el apoyo a los fondos buitres y se genera y difunde el discurso legitimador del bloque de poder contra el que el kirchnerismo estaba empeñado.<sup>33</sup>

En ese empeño, el kirchnerismo siempre tuvo al Estado como principal herramienta; en la medida en que las coaliciones en las que se sustentaba se erosionaron por la dinámica de los acontecimientos, la dependencia del manejo del Estado fue una debilidad –si no por otras razones, porque es un manejo a plazo constitucional–. Los actores sociales que le brindaron el apoyo más sistemático fueron aquellos que más dependían de la gestión estatal; por su propia vulnerabilidad carecen de recursos para alcanzar en el mercado la satisfacción de sus demandas más básicas (empleo, ingresos, vivienda), alimentando la caricatura del clientelismo como característica central de la política social: “planes por votos”. El discurso oficial, en cambio, machacaba con el reconocimiento de derechos ciudadanos, en una versión recargada de la tesis marshalliana de la ciudadanía social. Los actores más organizados, constituidos como sujetos de acción colectiva con anterioridad

---

33 Ver Verbitsky y Bohoslavsky (2013). El caso del Grupo Clarín es paradigmático de la multiplicidad de frentes de conflicto que se superponen en un mismo sujeto.

al kirchnerismo, con más experiencia en la acción autónoma, más amplios recursos corporativos –los sindicatos, las clases medias de las organizaciones de la sociedad civil, los pequeños y medianos empresarios– mantuvieron siempre una relación de externalidad: eran aliados, no fuerza propia.

Tiene mucho de efecto retórico sostener que la gran limitación del kirchnerismo consistió en su aparente renuencia o incapacidad de quebrar el bloque de fuerzas dominantes y sustituirlo por una nueva alianza de clases, y que en consecuencia el kirchnerismo fue “el partido del orden”. Ciertamente, la preocupación central del primer gobierno Kirchner fue instalar la conducción del Estado en el comportamiento de los dos grandes pilares del capitalismo: la burguesía y el movimiento sindical, recomponer el proceso de acumulación y restablecer el sistema democrático representativo. De acuerdo con la fórmula con la que Perón, a su regreso del exilio, intentó refrenar la euforia de los jóvenes peronistas de entonces: “Primero reconstruir, transformar después”; Kirchner prefirió la metáfora “salir del infierno”. Es cierto también que el kirchnerismo no introdujo transformaciones estructurales en el capitalismo argentino; no formaba parte del proyecto, ni de las fuerzas políticas de mayor gravitación, muchas de las cuales, dentro y fuera del PJ, se oponían o miraban con desconfianza cualquier tipo de transformación. Quienes sí las planteaban, desde la cátedra o la marginalidad política, tuvieron dificultades para advertir que, con todas sus limitaciones y ambigüedades constitutivas, el kirchnerismo fue lo que más se arrimó a un proyecto de ese tipo.

## **Bibliografía**

- Agostino, Rodrigo Javier (2015). “Tasa de ganancia en la Argentina de la posconvertibilidad (2002-2012)”. *Realidad Económica*, n° 291, pp. 49-76.
- Amico, Fabián (2013). “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”. *Circus. Revista Argentina de Economía*, n° 5, pp. 31-80.
- Azpiazu, Daniel; Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2011). *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Basualdo, Eduardo (1999). “Tendencias y transformaciones de la cúpula empresaria argentina durante la década de los noventa”. *Realidad Económica*, n° 168, pp. 32-56.
- (2004). “Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana”. *Realidad Económica*, n° 201, pp. 14-23.
- Basualdo, Eduardo; Lozano, Claudio y Schorr, Martín (2002). “Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia de Duhalde. El nuevo plan social del gobierno”. *Realidad Económica*, n° 196, pp. 56-84.
- Bisio, Raúl y Mendizábal, Nora (2003). *Visiones y propuestas de los jóvenes cuadros sindicales sobre el rol de los sindicatos en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Documento de Trabajo N° 5.
- Blustein, Paul (2005). *And the Money Kept Rolling In (and Out). The World Bank, Wall Street, the IMF and the Bankrupting of Argentina*. Nueva York: Public Affairs.
- Bonnet, Alberto (2015). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bonvecchi, Alejandro (2011). “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”. En Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*, pp. 143-153. Buenos Aires: Eudeba.
- Cardoso, Fernando Henrique (1971). *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cassini, Lorenzo (2015). “Reinversión de utilidades en la industria manufacturera: Argentina en la posconvertibilidad”. *Realidad Económica*, n° 292, pp. 44-63.
- Castellani, Ana y Szkolnik, Mariano (2011). “‘Devaluacionistas’ y ‘dolarizadores’. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001”. *Documentos de Investigación Social*, n° 18, IDAES-UNSAM.
- CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca-CENDA.
- CEPAL (2014). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Curia, Eduardo Luis (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2015). “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”. En Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.). *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, pp. 115-163. Buenos Aires: Debate.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1990). “La macroeconomía del populismo en América Latina”. *El Trimestre Económico*, n° 222, pp. 121-162.
- Gaggero, Alejandro; Schorr Martín y Wainer, Andrés (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior/Crisis.
- Galetti, Pablo (2004). “¿Qué significa hoy ‘burguesía nacional’?”. *Realidad Económica*, n° 201, pp. 24-29.
- Gigliani, Guillermo y Michelena, Gabriel (2013). “Los problemas estructurales de la industrialización en la Argentina (1962-2010)”. *Realidad Económica*, n° 278, pp. 55-74.
- Green, Francis y Sutcliffe, Bob (1987). *The Profit System. The Economics of Capitalism*. Harmondsworth-Middlesex: Penguin Books.
- Helmke, Gretchen (2003). “La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los periodos de la dictadura y la democracia”. *Desarrollo Económico*, n° 170, pp. 179-201.
- HCDN, Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2005). *Fuga de divisas en la Argentina. Informe final de la Comisión Especial, 2001*. Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.
- IARAF (Instituto Argentino de Análisis Fiscal) (2015). *Peso relativo del gasto público argentino. Evolución, determinantes y efectos de su aumento*. Buenos Aires: IARAF.
- López, Andrea y Zeller, Norberto (2015). “El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012). Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, n° 8, pp. 27-47.
- Mantega, Guido (2005). *Teoría da dependência revisitada. Um balanço crítico*. San Pablo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo-Fundação Getúlio Vargas.

- Manzanelli, Pablo; Barrera, Mariano; Wainer, Andrés y Bona, Leandro (2015). *Ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales. De la dictadura militar a los fondos buitres*. Buenos Aires: CEFID-AR-Página/12-Universidad Nacional de Quilmes.
- Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2012). “Extranjerización y poder económico industrial en Argentina”. *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 170, n° 43, pp. 39-67.
- Mercatante, Esteban (2015). *La economía argentina en su laberinto. Lo que dejan doce años de kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones IPS.
- Merino, Gabriel (2014). “El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento”. *Realidad Económica*, n° 288, pp. 59-89.
- Michelena, Gabriel (2009). “La evolución de la tasa de ganancia en Argentina (1960-2007)”. *Realidad Económica*, n° 248, pp. 83-106.
- Ollier, María Matilde (2015). “El ciclo de las presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner (2003-2013)”. En Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.). *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, pp. 61-87. Buenos Aires: Debate.
- Palomino, Héctor (2005). “Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina”. En De la Garza Toledo, Enrique (comp.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, pp. 19-52. Buenos Aires: CLACSO.
- Przeworski, Adam (1995). “Las restricciones económicas en las decisiones políticas”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, n° 6, pp. 52-69.
- Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael (1988). “Structural Dependence of the State on Capital”. *American Political Science Review*, vol. 81, n° 1, pp. 11-29.
- Remes Lenicov, Jorge (2012). *Bases para una economía productiva. El programa enero-abril de 2002 y la rápida recuperación de la economía argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Restivo, Néstor y Rovelli, Horacio (2011). *El accidente Grinspun*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rougier, Marcelo (2012). *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, Buenos Aires: Sudamericana.

- Schorr, Martín (2012). "Argentina: ¿nuevo modelo o 'viento de cola'?" *Nueva Sociedad*, n° 237, pp. 114-127.
- Trindade, Hélió (1982). "Burguesía y Estado en Brasil: Un balance crítico". *Crítica e Utopía*, n° 6, pp. 137-159.
- Verbitsky, Horacio y Bohoslavsky, Juan Pablo (eds.) (2013). *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vilas, Carlos M. (1981). "El populismo como estrategia de acumulación: América Latina". *Crítica de la Economía Política*, n° 20/21, pp. 95-147.
- (2001). "Como con bronca y junando... Las elecciones del 14 de octubre de 2001". *Realidad Económica*, n° 183, pp. 6-15.
- (2005). "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, n° 2, pp. 229-269.
- (2007). *Pensar el Estado*. Lanús: Ediciones de la UNLA.
- Wainer, Andrés y Schorr, Martín (2014). "Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente. ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia?". *Latin American Research Review*, vol. 49, n° 3, pp. 103-125.
- Zaiat, Alfredo (2014). *Economía a contramano*. Buenos Aires: Planeta.





# **Compromiso neodesarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista**

Mabel Thwaites Rey y Jorge Orovitz Sanmartino

## **Introducción**

En este artículo nos proponemos aportar algunos elementos para el análisis de las particularidades estatales, sociales y culturales del período kirchnerista, comprendido por la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). En particular, de la forma del Estado emergente que acentuó su papel arbitral, la promoción de un capitalismo nacional basado en el consumo y el cuasipleno empleo, y las contradicciones que la propia dinámica de este modelo ha revelado a lo largo de su desarrollo.

Durante muchos años, el debate sobre los elementos de continuidad y de ruptura de la etapa kirchnerista con respecto a los gobiernos neoliberales de Carlos Menem y Fernando de La Rúa se dividió, tanto en ámbitos académicos como políticos, entre quienes hicieron hincapié en los elementos disruptivos y en la radicalidad del kirchnerismo como nuevo movimiento histórico, y aquellos que insistieron en los elementos de continuidad con el ciclo neoliberal. Por nuestra parte, intentamos trazar un camino que muestra los rasgos de continuidad, pero que los enmarca en una forma de Estado distinta a la precedente, basada en nuevas relaciones de clase y en un nuevo bloque social y político que da sustento y base de apoyo a la

legitimidad de su poder. Destacamos aspectos tales como las transformaciones y las dinámicas políticas de un nuevo modelo económico-productivo de tipo “neo-desarrollista” (Sanmartino, 2007; Katz, 2008; Félix, 2013), el nuevo papel regulador del Estado, al que llamamos “Estado de compromiso débil” (Sanmartino, 2009), sustentado en una suerte de “consenso por el empleo y el consumo” (Thwaites Rey, 2016), que apela al activismo estatal para reequilibrar el campo de fuerzas hasta entonces desfavorable al polo del trabajo. También incluimos la repolitización de la arena pública y los cambios culturales e ideológicos impulsados, para iluminar las particularidades de la articulación hegemónica que se conformó en esta etapa.

Sostenemos que la nueva modalidad del capitalismo argentino y su institucionalidad no superaron los condicionantes básicos del capitalismo periférico nacional y su estructura de clases, ni se propusieron hacerlo, pero implicaron cambios relevantes respecto de las modalidades neoliberales de la etapa precedente. La emergencia del kirchnerismo constituyó todo un desafío para la teoría y las prácticas críticas, ya que obligó a un abordaje político y estratégico distinto al implementado durante tantos años en la confrontación directa con los gobiernos neoliberales. En el ámbito cultural, en la lucha parlamentaria, en la evolución de los ingresos o en la legislación y la gestión laborales, en las normativas sobre regulación financiera o el papel del Banco Central, se hacían evidentes transformaciones con relación al ciclo precedente a las que había que tener en cuenta. A partir de la asunción del gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015 y el rotundo cambio que se está operando, en el debate sobre el carácter del kirchnerismo empiezan a quedar más claros los ejes que lo constituyeron como expresión específica y diferenciada de la dominación estructural del capital. Hoy comienzan a dimensionarse, de una manera asombrosamente temprana, las intenciones de la nueva administración de barrer con aquellos elementos fundantes del Estado y la economía que habían prevalecido durante los doce años de kirchnerismo y que le daban una cierta impronta hegeliana de “Estado ético”: compromiso de clase, promoción de un capitalismo inclusivo, regulación estatal y transferencia de ingresos, arbitraje del conflicto laboral y promoción de empleos, políticas sociales extendidas, autonomización con relación a los poderes dominantes en materia de política exterior y en el manejo de la deuda externa.

Aunque aún es demasiado apresurado discutir la morfología de la nueva configuración política estatal que ha comenzado a desplegarse, porque, en primer lugar, no es inexorable ni mucho menos que las intenciones y

deseos logren imponerse como una realidad verificable, sí podemos dar cuenta de la intención expresa de desmontar algunos de aquellos pilares y construir nuevas relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, en ruptura con las precedentes. La combinación de decisiones económicas, como una devaluación de la moneda mayor al 35%, la baja o eliminación de las retenciones a los granos y a la minería, sumadas a la liberación del comercio de importación y exportación y el retiro de los subsidios a las tarifas de servicios públicos, implica una transferencia de ingresos desde los sectores asalariados y de bajos recursos hacia la clase capitalista de una gran magnitud. Las retenciones permitían la distribución de la renta agraria hacia el conjunto de las clases subalternas a través de políticas sociales, obras públicas y demás transferencias de ingresos. Al mismo tiempo, procuraban desvincular los precios de los alimentos locales (bienes salarios) de los internacionales, por lo que su eliminación –sumada a la fuerte devaluación– trae como efecto combinado el aumento de precios y la consecuente caída del poder adquisitivo del salario real. La devaluación acelera y profundiza el proceso inflacionario que impacta cuali y cuantitativamente más en los que menos tienen, mientras que los despidos en el sector público –y también en el privado–, apuntan a reinstalar la “cuestión del desempleo” y con ello, a colocar un freno a la discusión salarial.

Todas estas medidas van en un sentido distinto a las implementadas durante el ciclo del kirchnerismo que analizamos en las páginas que siguen. En el lenguaje de la economía ortodoxa, se intenta recomponer la economía por el lado de la oferta, es decir, fortaleciendo al polo del capital. Su resultado directo es una caída del consumo e incluso una posible recesión que contraiga el empleo y baje los salarios. De este modo, el nuevo gobierno del PRO y Cambiemos encarna el objetivo de las clases capitalistas de revertir una relación de fuerzas que consideraban desventajosa y profundizar el poder del capital sobre el trabajo que, por mediación de un Estado arbitral, según su percepción, había sufrido una erosión. El arreglo con los “fondos buitres”, el acuerdo con el FMI para recomenzar con las auditorías técnicas suspendidas hace varios años y la nueva política internacional, incluidas la vuelta a la subordinación a Estados Unidos, la integración con la Unión Europea y la intención de firmar tratados de libre comercio, muestran un cuadro de alineamiento y pérdida de soberanía que el Estado había adquirido durante el kirchnerismo, que alentaba la coordinación latinoamericana.

En conclusión, el Estado bajo el gobierno del kirchnerismo asumía la tarea de arbitrar y hasta un cierto punto equilibrar los factores de poder y

colocarse por sobre los intereses directos de la clase capitalista, sostenía su legitimidad apareciendo por sobre los intereses particulares y corporativos, y asumía las tareas de un modelo capitalista que incentivaba el consumo interno y la autonomía nacional. El gobierno de Macri, por el contrario, se sostiene sobre una asociación mucho más directa y subordinada al éxito y expansión del capital y asume explícitamente la tarea de despejar cualquier obstáculo que cuestione su poder. Esta apuesta, que intenta reponer al mercado como eje de articulación social y asignación de recursos e inversiones, obliga a presentar al Estado como un cuerpo de funcionarios técnicos llamados a facilitar la acumulación capitalista. La incorporación de directivos de multinacionales en las áreas de conducción económica parece acotar hasta su mínima expresión el vínculo entre el Estado y las clases dominantes, lo que no significa una retirada estatal ni mucho menos una mengua en el papel mediador en las disputas interburguesas que el Estado está obligado a desempeñar de modo activo. Pero ilustra sobre la apertura de un “momento instrumental” de un Estado cuyo comando central está ocupado por exponentes directos de la clase capitalista, ajustando los márgenes de mediación. El nuevo gobierno parece apuntar desde la cima del Estado a reconfigurar un nuevo esquema de sentidos, que promueve valores individualizantes (el consumidor en lugar del ciudadano), que oculta a la arena política como ámbito de disputa y que reinstala los criterios tecnocráticos de eficacia como recurso de legitimación estatal, con pocas variantes con relación a lo que fuera la experiencia de los noventa. Si estos nuevos-viejos sentidos logran afirmarse materialmente, volverse doxa y establecer su hegemonía social en cuanto *formación discursiva*, excede en mucho los propósitos de sus impulsores y dependerá de la correlación de fuerzas que se despliegue a partir de las políticas que el gobierno impulse. Porque más allá de lo que se intente desde el Estado, los escenarios que se construyan dependerán de la capacidad de contestación e intervención de los diversos actores sociales en pugna.

Se logre o no la conformación de una nueva hegemonía social basada en principios, fundamentos y modalidades de acumulación y del ejercicio del poder novedosos o reinstauradores del neoliberalismo noventista, ya los primeros pasos del gobierno de Macri nos permiten contrastar, e incluso clarificar, modos y formas del Estado, la política y el modelo de acumulación encarnados en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Mientras el macrismo se perfila como expresión de un movimiento de tipo restaurador, fruto tanto de los cambios del contexto internacional como

de las crisis y las limitaciones propias del modelo neodesarrollista, el kirchnerismo emergió como expresión de la crisis neoliberal y la irrupción popular, dos características que sellaron las modalidades de ejercicio del poder durante más de una década. Pero la forma estatal que surgió en 2003 atravesó diversas etapas, que nos proponemos describir para revelar la evolución, progresión y contradicciones del ciclo. Pasaremos revista en este artículo a los tres gobiernos kirchneristas, en cada uno de los cuales se observan cuestiones que dan cuenta de la forma estatal y que nos permiten ilustrar su autonomía relativa como fuente de poder y legitimidad.

### **La sutura de la crisis y el papel del Estado**

El derrumbe del andamiaje neoliberal dejó al desnudo, a finales de 2001, el resquebrajamiento de un régimen de acumulación basado en la valorización financiera y la entronización del libre mercado como demiurgo creador de riqueza y felicidad. La consigna “que se vayan todos”, que aglutinó las protestas de los más diversos sectores sociales, condensó la fatiga social frente a las promesas incumplidas del régimen político desde el retorno democrático. Se abrió un período de grandes luchas sociales, que desembocó en las elecciones de 2003, de las que surgió el gobierno de Néstor Kirchner. Las instituciones fundamentales del Estado, en particular la moneda y el sistema financiero, colapsaron con la crisis y evaporaron la validez de todos los contratos (Bonnet, 2008). Tal como lo había descrito Max Weber, es en este tipo de períodos de crisis y deslegitimación que nacen las opciones para liderazgos carismáticos y se abren las posibilidades para la expansión de nuevos experimentos políticos. Este ha sido uno de esos casos. Kirchner abriría un nuevo capítulo de la política argentina, subordinando y asimilando el conflicto social y restableciendo las instituciones políticas. Esta normalización atípica, que creaba un ámbito para la expansión de las demandas populares y la repolitización de los espacios públicos, a la vez que las reencauzaba en el sistema, es un fenómeno que, siguiendo a Gramsci, podemos describir como “revolución pasiva” (Sanmartino, 2009; Modonesi, 2012; Godio y Robles, 2008) y que implica una tensión constitutiva compleja de asir teóricamente. Así, por ejemplo, diversos análisis pusieron el énfasis en el carácter normalizador del kirchnerismo, por haber rehabilitado al sistema político mediante mecanismos de relegitimación social, lo que permitió que el Estado cumpliera el papel de neutralizador de las principales demandas sociales, desarticulándolas e integrándolas a

través de sutiles y complejos mecanismos de integración-dominación de los sectores populares (Hupert, 2011; Cerdeiras, 2010; Piva, 2015). En ese mismo sentido, se lo consideró un agente de la normalización capitalista con un giro restaurador a partir de 2007-2008 (Rosso y Dal Maso, 2015). Para otros autores, los gobiernos progresistas del continente, incluido el argentino, fueron una mera continuidad y profundización de los neoliberales (Zibechi, 2009; Noda y Mercatante, 2005).

A pesar de las denuncias del republicanismo sobre sus gestos autoritarios o antidemocráticos, el kirchnerismo tendió a reforzar el sistema político, reforma electoral mediante, y a darle nueva vitalidad a instituciones completamente carcomidas, como la Corte Suprema de Justicia o el mismo Parlamento. Pero el momento normalizador-restaurador se dio a la par que su opuesto, el de la emergencia del conflicto político. Definido como populista al promover una perspectiva adversativa de la política, el kirchnerismo logró constituir una frontera política, un enemigo (algunas corporaciones, los medios monopólicos, la oposición neoliberal) y asumir como propias ciertas demandas populares. Pero, contrariando el análisis laclausiano, asumió esas demandas desde una posición institucional, reconduciéndolas y haciéndolas digeribles de modo sistémico. El kirchnerismo, por lo tanto, ha mostrado que la lógica populista y la lógica institucional no son incompatibles o excluyentes, sino que pueden estar articuladas. A la vez que desde el campo institucional se expande la confrontación política, se reúne y se da visibilidad a las demandas populares (Yabkowski, 2013), aunque subordinadas a la conducción estatal. Como activación y desactivación de demandas son dos momentos de un mismo proceso, la perspectiva que destaca el de la normalización (un gobierno que desarma la rebelión del 2001 y pasiviza la potencialidad movilizadora de la calle) puede pecar de unilateral, así como la mirada que solo ve su carácter adversativo termina escamoteando su costado conservador y sistémico. Si ambos momentos se articulan, si activación-restauración son las caras de un mismo proceso, también es preciso clarificar el concepto gramsciano de revolución pasiva, utilizado en ocasiones para enfatizar solo el carácter desactivador de la potencialidad popular autónoma (Modonesi, 2012).

Como todo movimiento de tipo “nacional popular” –y la historia latinoamericana es riquísima en este tipo de experiencias–, su naturaleza dual impide darle un cierre teórico tajante o un fundamento social exclusivo. Por el contrario, es preciso sintonizar el análisis de la dinámica política concreta, su doble sentido, antes que anclarla en determinantes que solo

muestran una sola cara de Jano. En los hechos, mientras los movimientos más radicales –como los impulsos de llamar a una asamblea constituyente o hacer una auditoría de la deuda externa– fueron clausurados, se desplegaron nuevas demandas y conflictos que mostraron, a su vez, el carácter activo del Estado, que no solo expresa las relaciones sociales de fuerza, sino que las desafía y las transforma. No se ajusta a la experiencia histórica creer que solo las fuerzas sociales antiestatales son capaces, desde abajo, de modificar las relaciones de fuerza: también desde la intervención política estatal se puede articular y dar sentido a esas fuerzas sociales. El debate nacional por la Ley de Medios es el más resonante de toda una serie de medidas, como el alineamiento internacional prolatinoamericano, las leyes de jubilación, de matrimonio igualitario y de género, entre otras, que fueron impulsadas desde el Estado. El kirchnerismo no solo anudó demandas preexistentes, sino que también las creó, interviniendo y politizando la arena pública. El Estado dejó de ser solo un ámbito de administración para pasar a ser un espacio de subjetivación y, en ese sentido, la tarea del kirchnerismo consistió en ocupar políticamente el Estado (Abad y Cantarelli, 2010). Sin embargo, reconocer esta dimensión no puede ocultar los límites de la estrategia kirchnerista que, al encuadrar la politización desde arriba hacia abajo, le restó potencialidad disruptiva y transformadora a las conquistas parciales obtenidas por el campo popular, al que le fue restando autonomía. La subordinación de la movilización a los ritmos marcados desde el Estado terminó resultando uno de los rasgos más limitantes del proyecto kirchnerista al momento de enfrentar la impugnación de la derecha social y política.

El gobierno de Néstor Kirchner nació cabalgando la crisis y fue su expresión mediatizada por su papel institucional y partidario, lo que exigía contemplar y asimilar las relaciones sociales de fuerza provenientes del campo popular. Constituyó el momento más profundamente societalista del ciclo inaugurado en 2003. En términos políticos, significó el comienzo de resolución de la crisis de legalidad institucional –manifestada en la ruptura de todos los contratos bancarios y financieros, la sucesión de cuatro presidentes en pocos días y el cuestionamiento al orden vigente–, a partir de la recomposición de la autoridad presidencial, pulverizada durante el gobierno de Fernando de la Rúa. Aunando elementos materiales y simbólicos, Kirchner planteó una retórica en torno a la recuperación de la dignidad y soberanía nacionales, el rechazo al neoliberalismo y sus políticas y, sobre todo, una fuerte reivindicación de los derechos humanos, como el impulso



a los juicios a los militares involucrados en la represión de los años setenta, reclamados por los organismos de derechos humanos (DDHH) que, a partir de entonces, tuvieron especial protagonismo en la administración gubernamental. La renovación de la cuestionada Corte Suprema de Justicia de la Nación, con juristas independientes y de prestigio, fue otra de las medidas celebradas por una sociedad que la exigía activamente (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2011).

Mientras el sistema hegemónico neoliberal se había sostenido sobre la base del terror a la inflación y al caos social, y aplicó un programa conservador que desintegró el tejido social y productivo, el que empieza a emerger tras la crisis de 2001 lo hace gracias al aprovechamiento de condiciones externas favorables para toda la región. A partir de 2003, la economía empezó a crecer al ritmo del 9% anual, en un contexto internacional caracterizado por bajas tasas de interés y precios en alza de los bienes primarios exportables, empujados principalmente por la constante demanda china. Este proceso supuso la reversión del ciclo desindustrializador de los noventa y se apoyó en la utilización de la capacidad fabril ociosa, en el abaratamiento inicial de la fuerza de trabajo por efectos de la devaluación y en el *boom* de los precios de los *commodities*. Mediante la creación de empleo y una recuperación lenta del salario real, comienza a generarse un tipo de consenso más profundo y duradero que la superficial aceptación resignada nacida en los noventa del terror hiperinflacionario. Tal consenso “por el empleo y el consumo” se desplegó en términos de disputa hegemónica, la llamada por el kirchnerismo “batalla cultural por el relato”, planteada en oposición al neoliberalismo, y uno de sus ejes fue otorgarle al Estado un papel activo e integrador de demandas. De hecho, revertir los altos índices de desocupación dejados por el ciclo neoliberal y lograr avances en materia de empleo (formal e informal) se constituyeron en el núcleo central de la estrategia política oficialista y en la base de su apuesta hegemónica (Thwaites Rey y Ouviaña, 2015).<sup>1</sup>

---

1 Según Piva, el núcleo de la construcción de una hegemonía se encuentra en la estabilización de mecanismos de canalización de las contradicciones sociales mediante la captura estatal de los procesos de lucha, su internalización en mecanismos rutinizados que permitan traducir demandas potencialmente antagónicas y disruptivas del régimen político en una lógica reformista de otorgamiento de concesiones (Piva, 2015). Aunque tales mecanismos pueden producir pasivización, el autor sostiene que durante el kirchnerismo no se logró consolidar hegemonía por: 1- la apelación generalizada a la acción directa, no institucionalmente mediada, y en muchos de los casos, especialmente en manifestaciones no obreras, directamente anti institucional; 2- el rasgo antipolítico de las protestas como síntoma de una incompleta resolución de la crisis de representación; 3- la tendencia al apoyo



En la primera fase del gobierno de Kirchner, el tipo de cambio y la sustitución de importaciones eran los pilares excluyentes a partir de los cuales se pensaba crear empleos que acompañaran el crecimiento de la población económicamente activa y ayudaran a reducir la pobreza. La devaluación produjo una notable recuperación de la tasa de ganancia, tanto por la vía de la depresión del salario real como por la reducción de las tarifas de gas, electricidad, transporte y otros servicios, y de la tasa de interés. El nuevo escenario trajo cambios importantes en el balance de fuerzas al interior del bloque dominante: los exportadores pasaron a ser actores fundamentales y también la burguesía industrial –nativa o extranjera–, porque la devaluación significó una suerte de protección del mercado interno con respecto a las importaciones baratas. Esto permitió reactivar las industrias y la construcción y el avance de las exportaciones, tanto agropecuarias como industriales, lo que redundó en un fuerte aumento del empleo. Las empresas de servicios privatizadas, en cambio, vieron caer sus activos en dólares y los bancos, que sufrieron un proceso de reestructuración, pudieron recomponerse, aunque sin cumplir el papel central ni conservar la fuerza política que habían acumulado en la década anterior. Este realineamiento de la economía y de los actores que implicó la devaluación, llevó a muchos analistas y a fuerzas de izquierda a entender al kirchnerismo como un gobierno de la burguesía exportadora y, secundariamente, del mercado interno. Ya sea en su versión más instrumentalista o mediante la categoría más refinada de *bloque en el poder*, se caracterizaba la nueva forma de Estado como expresión directa de intereses capitalistas: era el gobierno de la petrolera española Repsol-YPF (Altamira, 2005), de Techint, el mayor grupo económico argentino (Mussi y Rodríguez Cybulski, 2015), o de la “patria contratista” (Castillo, 2007). Por el contrario, entendemos que lo que caracterizó al Estado de compromiso débil inaugurado por el kirchnerismo fue su capacidad de autonomizarse de los intereses directos de las fracciones burguesas. El distanciamiento de Techint o la histórica rebelión contra el gobierno de la burguesía agraria, en 2008, por la disputada renta agraria, iban a dejar expuestos los límites de los análisis que explicaban la autonomía estatal como momento “bonapartista”, circunstancial, de coyuntura, pero sin asirla como fenómeno más estructural. Pero tal autonomía no era un fenómeno pasajero y debía ser explicada a partir

---

y apelación a la acción directa y anti institucional por parte de la oposición parlamentaria en 2007 y 2008; 4- la persistencia de la crisis del sistema de partidos que obstaculizó la traducción política electoral de la oposición al kirchnerismo (hasta 2015) (Piva, 2015).

del papel del Estado y la conquista, paulatina, desigual, de nuevas capacidades infraestructurales que signaron la etapa kirchnerista. Poulantzas distinguía entre una autonomía de coyuntura como la descrita para el fenómeno bonapartista, que implica un equilibrio temporalmente inestable entre clases, de la autonomía relativa concerniente a la propia dominancia del Estado como ámbito regional separado de la esfera de las relaciones de producción. Concentrándose en la autonomía relativa del Estado, abandonó la concepción restringida para pensar la dimensión autónoma del Estado (Poulantzas, 1998). Tomando la definición de Estado de O'Donnell (1984), podría estudiarse el incremento en la capacidad *institucional* para fijar y garantizar el cumplimiento de reglas; la capacidad *técnica*, que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de las políticas públicas; la capacidad *administrativa*, para implementar la provisión de bienes y servicios, y la capacidad *política* para procesar las demandas provenientes de la sociedad.

El campo interpretativo, académico y político quedó polarizado entre una visión estatalista que hacía de la administración kirchnerista el demiurgo de una revolución de la voluntad, y aquella que la veía como esclava de las clases dominantes o de las relaciones de fuerza que se definían objetivamente en el plano de la sociedad. Pero, en general, en estos enfoques se pierde la dialéctica concreta y mediada entre clases sociales y Estado, lo que requiere una reconstrucción teórica pero también histórica. Desde nuestra perspectiva, bajo las circunstancias creadas por la crisis, el Estado, encabezado por el gobierno electo en 2003, tendió a actuar de manera crecientemente autónoma de los intereses económicos inmediatos. A medida que consolidó su poder, alcanzó mayores grados de autonomía nacional y autarquía económica y desarrolló políticas públicas tendientes a arbitrar los conflictos de intereses y a fortalecer, mediante diversas medidas, al propio aparato estatal. Aunque el Estado depende del dinamismo de la clase capitalista para su propio sustento fiscal, también compite con ella por los recursos. El objetivo estatal, durante los tres gobiernos kirchneristas, no fue el impulso de cierta clase de capitalistas (aunque haya promovido o acordado con tal o cual sector en determinado momento), sino el fortalecimiento de su propio poder, de sus recursos, de su legitimidad y consenso. Este creciente grado de autonomización tuvo su origen en la crisis de 2001 y la búsqueda de legitimación política, pero atravesó diversos capítulos durante los 12 años de gobierno. En este itinerario, a medida que consolidó su poder, el Estado fue adquiriendo lo que Michael Mann denomina mayor capacidad infraestructural (Mann, 1991). Tuvo la capacidad de

extraer crecientes ingresos y recursos de la sociedad a medida que la economía salía de la crisis, alcanzó mayores grados de autonomía nacional y autarquía económica por la combinación del *default* y el aumento paulatino de los precios de las materias primas exportables. Esta perspectiva asume que la cúspide del aparato de Estado promueve la maximización de su poder, prestigio y estabilidad, y para ello puede –bajo cierto contexto favorable– regular, trabar, competir e incluso confrontar con sectores del capital. Es por esta amenaza potencial que el liberalismo económico alerta sobre el “Estado interventor”, el “autoritarismo”, y previene sobre la aparición de un Leviatán que oprime a la “sociedad civil”. El Estado actúa no de un modo procapitalista en la forma que lo interpretan los instrumentalistas o los funcionalistas, sino que sus estructuras son selectivas (“selectividad estructural”) con relación a las fuerzas sociales y políticas, generándose una interacción entre el Estado y su entorno, con influencias recíprocas. El punto de partida teórico que adoptamos se apoya en una concepción de lo político como una dimensión constitutiva de las relaciones sociales (Jessop, 1990, 2008).

El sistema fiscal fue adaptado para absorber las rentas agraria y petrolera (pero excluida la minera, habida cuenta el compromiso político con las provincias que explotan sus recursos), lo que le dio a la administración central una amplia capacidad redistributiva. Un ingreso fundamental lo constituyó el sistema de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios (soja, girasol, maíz, trigo, aceites derivados), el petróleo y otros productos, impuesto para compensar el plus de ganancia generado por el tipo de dólar alto, regular la oferta de dólares con el fin de evitar su descenso, moderar el impacto sobre los alimentos y la energía de los altos precios internacionales y desalentar la exportación de bienes con menor valor agregado. La mayor disponibilidad de recursos, combinada con la subordinación del Banco Central y del Ministerio de Economía al ala política del Poder Ejecutivo, dieron al gobierno una mayor capacidad para responder a demandas sociales y arbitrar entre fracciones del capital (Piva, 2015). En este sentido, sobresale la amplia política de subsidios con el fin de contener precios y tarifas sensibles para la determinación del salario y de los costos industriales en general. De este modo, el proceso de recuperación de la tasa de ganancia y de la acumulación expresa, de manera combinada, una recomposición de sectores de la clase capitalista y, al mismo tiempo, una recuperación gradual y sostenida de las clases subalternas en términos de ingresos y consumo. En efecto, al sustituir importaciones y generar empleo,

captar renta agraria y petrolera que, entre otras medidas, subsidia a las empresas pero también a los hogares, se fortalece a la clase trabajadora y a la capacidad de negociación de los sindicatos, y se cristalizan institucionalmente relaciones de fuerza sociales que emergieron de la rebelión del 2001.

En cuanto a la cuestión nodal de la deuda externa, la negociación que encaró Néstor Kirchner al asumir la presidencia muestra el carácter pragmático de la política destinada a lograr que la deuda fuera financiera y políticamente sostenible en los años siguientes. La posición gubernamental fue virando del intento de satisfacer las condiciones fondomonetaristas, a desafiar algunas de ellas, políticamente riesgosas y económicamente insostenibles. Estos desafíos pueden ser leídos como un viraje respecto de la subordinación acrítica de la década previa, aunque no puede decirse que fueran expresión de una posición política coherente de ruptura con los imperativos de la globalización neoliberal y las formas de subordinación que el Fondo representaba. Más bien, la postura del gobierno argentino se fue desplegando como respuesta pragmática frente a las dificultades políticas y económicas que planteaba la inflexibilidad del FMI y los intereses que representaba, en un escenario en el que este había visto debilitado su poder de veto. Más allá de la evaluación que se haga de la razonabilidad de la estrategia de cancelación anticipada de la deuda con el FMI, ejecutada en consonancia con Brasil, esta le dio al gobierno nacional mayor margen de maniobra para llevar adelante políticas macroeconómicas que hubieran resultado inaceptables en el marco de programas de asistencia monitoreados por el organismo.

Pese a su retórica de recuperación del papel del Estado, en materia de servicios públicos el gobierno desechó la oportunidad de revisar a fondo la política privatizadora de los noventa –lo que no estaba en sus planes– y optó por darle batalla en el tribunal arbitral CIADI a los reclamos de las empresas extranjeras por los efectos de la pesificación, y por resolver los problemas con las empresas privatizadas a medida que se fueron planteando. Los casos en que se dispuso la vuelta a la órbita estatal obedecieron a problemas específicos de las empresas: el Correo Argentino (2003) estaba virtualmente en quiebra; Aguas Argentinas (2006) enfrentaba déficit de financiamiento y de gestión, mientras la operadora francesa replanteaba su inserción regional; y Aerolíneas Argentinas (2009) estaba prácticamente vaciada. Estos trasposos no se inscribieron en una política global y bien definida para el conjunto del sector público, ni fueron el producto de análisis rigurosos sobre el sector afectado, sino que constituyeron respuestas a necesidades coyunturales impuestas por la dinámica empresarial. En sectores clave como el energético y

la infraestructura ferroviaria, en los que hacían falta inversiones de envergadura y abundaban recurrentes y millonarios incumplimientos empresarios, los cambios fueron más morosos aún y se concretaron recién bajo los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner.

En contraste con la represión de los años precedentes, Kirchner apostó a encauzar la protesta social internalizando algunas demandas populares, tolerando las manifestaciones públicas, institucionalizando a parte de la dirigencia de los movimientos sociales y dando más espacio al sindicalismo. Al compás de la reactivación económica y el crecimiento del empleo, estas acciones hicieron posible la desactivación paulatina de la alta conflictividad del período precedente y la reconducción del proceso social sobre otras bases, en las que las luchas sindicales empezaron a tener un nuevo protagonismo.

En el plano internacional, la política inaugurada por Néstor Kirchner y continuada por Cristina Fernández marca un punto de inflexión importante: se destaca el distanciamiento con Estados Unidos y la recomposición de los vínculos con América Latina. La aproximación a Brasil para revitalizar el Mercosur, el acercamiento estrecho con la Venezuela de Hugo Chávez, el apoyo a Bolivia y Ecuador, marcan una tendencia que tuvo en la Cumbre de Mar del Plata de 2005 –donde los presidentes latinoamericanos dijeron no al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en presencia del mandatario estadounidense George Bush– un hito central. También lo fue la intervención argentina frente a los golpes de Estado en Honduras y Paraguay, y a los intentos desestabilizadores en Bolivia, Ecuador y Venezuela, así como el impulso a la Unasur y la Celac.

### **Cristina recargada: desafío y profundización de la autonomía estatal**

Cuando Cristina Fernández de Kirchner gana las elecciones, en octubre de 2007, las perspectivas de la economía mundial parecían encaminadas a un crecimiento continuo, liderado por la locomotora china. La demanda de granos para alimentación y biocombustibles, con la consecuente y sostenida alza de precios –también propulsada por la especulación–, creó las condiciones para una nueva confrontación en torno a la renta agropecuaria. A poco de asumir, la presidenta decide, vía la famosa “Resolución 125”,<sup>2</sup>

2 La resolución 125/8 establecía un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación de soja, trigo y maíz, sujetando su aumento o disminución a la evolución de los precios

tomar una parte mayor de la renta agraria proveniente de la exportación de cereales y oleaginosas, para regular los precios internos y financiar el gasto social, y se enfrenta con la cerril resistencia de los sectores del campo, encabezados por las patronales de producción y transporte.<sup>3</sup> Una medida que en principio aumentaba de manera gradual la presión impositiva sobre una actividad que vivía su máximo nivel de rentabilidad histórica, se transformó en un desafío político-hegemónico. Por eso no es posible comprender, desde la lógica de un “bloque de poder” objetivo, que incluiría desde la burguesía industrial hasta la agraria, la feroz disputa –política antes que económica– que se entabló entre el bloque social y político encabezado por la burguesía agraria y el gobierno. La batalla que estos sectores emprendieron por la conducción del ciclo económico puso en tela de juicio el papel del Estado para definir gastos e ingresos y tensó las cuerdas del escenario político nacional.<sup>4</sup> La capacidad exhibida por las patronales agropecuarias para interpelar desde su interés particular al conjunto de la sociedad e instalarlo como interés general, se asentó sobre bases que no eran puramente mediáticas. Porque más allá de la beligerancia de los medios de comunicación dominantes, que fogonearon las protestas y confrontaron abiertamente con el gobierno, en el conflicto no solo se expresó el rechazo a las retenciones por parte de los grandes y medianos productores afectados, sino también de los pequeños, y se expandió la conflictividad por ciudades y pueblos enteros ligados a la bonanza de la actividad agropecuaria. Pero más aún, en el conflicto del campo se articularon otros malestares. En amplios segmentos de las capas medias urbanas pudieron expresarse tanto viejos rencores hacia las formas de construcción política oficialista –ligada a su retórica emparentada con la izquierda peronista de los años setenta–, como el rechazo a la reivindicación garantista frente a la inseguridad y, de modo significativo, al manejo gubernamental –vía la intervención del INDEC<sup>5</sup> de la resurgida, pero negada, cuestión inflacionaria. En los sectores populares, en tanto, se conjugó el descontento hacia la gestión gubernamental en materia social, ya que pasado el pico de la crisis, la asistencia se

---

internacionales, de modo que, a mayor aumento del precio internacional, menor fuera su impacto en los precios internos.

- 3 La medida patronal se extendió por 129 días, desde el 11 de marzo hasta el 18 de julio. Un paro de los empresarios transportistas, con bloqueo de rutas, agravó la situación y el abastecimiento de las ciudades.
- 4 Aunque el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados, en el Senado se produjo un empate que saldó con su voto negativo el vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, provocando una grave crisis política en el país.
- 5 Organismo de estadísticas encargado de medir la evolución de los precios.

había vuelto más focal –continuando los enfoques neoliberales– e insuficiente para contener las carencias populares derivadas del rebrote inflacionario. Estas impugnaciones llevaron, primero, al fracaso oficialista en el Congreso al tratar de imponer las retenciones móviles y luego a la derrota en las elecciones legislativas de 2009. Parecía, entonces, que una nueva hegemonía podía empezar a fraguarse, articulada en un sentido opuesto al que había surgido de la crisis del 2001 y que el núcleo agrario iba a ser capaz, con apoyo de masas y sostén mediático, de moldear a la medida de sus intereses a la totalidad social y subordinar la acción estatal y las instituciones democráticas a sus particulares requerimientos.

Sin embargo, lejos de retroceder, en plena puja con “el campo” y ante los primeros síntomas de la crisis internacional, el gobierno redobla la apuesta y amplía los márgenes de intervención pública. En julio de 2008, la presidenta anuncia la estatización de Aerolíneas Argentinas (controlada por el grupo español Marsans desde 2002), que se concreta mediante una ley sancionada a finales de ese año. Simultáneamente, toma la estratégica decisión de reestatizar el sistema de jubilaciones y pensiones, en sintonía con una vieja demanda de organizaciones de jubilados y movimientos sociales, políticos y sindicales.<sup>6</sup> Con la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, en 2007, la situación de las llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) se encontraba en un punto crítico. La vuelta al sistema de reparto y gestión estatal del sistema previsional dispuesta a fines de 2008 fue un corolario apoyado por la mayoría de la sociedad y del espectro político argentino.

Tras las elecciones legislativas de 2009, que merman el caudal electoral oficialista, el gobierno lanza la Asignación Universal por Hijo (AUH), que consiste en una transferencia que el Estado hace a los padres por cada hijo de entre 12 semanas de gestación y 18 años, que acrediten estar desocupados u ocupados en la economía informal y ganar como máximo un salario mínimo. La AUH implicó un mayor distanciamiento de los esquemas de asistencia social neoliberales: a diferencia de los parámetros restrictivos de los programas de acción social hasta entonces vigentes, la ampliación de la población destinataria del nuevo beneficio condujo a limitar, aún parcialmente, el carácter discrecional propio de los esquemas de asignación focalizada, basados en los “test de pobreza”. El nuevo esquema reconoció

---

6 La privatización de dicho sistema, realizada en 1993, no solo contribuyó de modo importante al desfinanciamiento del sector público que llevó a la crisis de 2001, sino que implicó una transferencia improductiva de recursos a manos privadas de ruinoso resultado.



el derecho de todo trabajador informal a percibir una asignación familiar por el hecho de serlo, lo que implicó una importante expansión de la cobertura a los sectores populares. Aun con sus limitaciones, la AUH representó la mayor ampliación de derechos sociales de las últimas décadas y concitó un apoyo significativo en la población. Le seguirían otras políticas cuasiuniversales, como la jubilación mínima y el plan Progresar, que instalaron un nuevo “paradigma discursivo de los derechos” (Martínez, 2013). Este nuevo lenguaje de derechos, que retomó las viejas conquistas sociales del primer peronismo, pero que las incorporó a un nuevo discurso ciudadano sobre los derechos democráticos (leyes civiles como la de matrimonio igualitario o contra la trata de personas), combinó la significación del derecho en cuanto *pueblo*, colectivo social de las clases subalternas, al de los ciudadanos en cuanto miembros de un *demos*. Con formas discursivas que recuerdan el *derecho a tener derechos* de Hannah Arendt, bajo el período en estudio el Estado habilitó un campo estratégico de disputa por los derechos: a la vivienda, a la salud, a la educación, a la diversidad de género. En ese marco se inscribe la promulgación de la Ley de Matrimonio Igualitario, que posibilita el casamiento de personas del mismo sexo. El reconocimiento por parte del Estado de esos derechos civiles, democráticos y sociales, volvieron más reveladoras aún las contradicciones del modelo económico y social kirchnerista, cuyo núcleo económico gravitacional no dejó nunca de ser el mercado.

En medio de una intensa batalla con los grandes grupos de comunicación masiva, el oficialismo logró sancionar en 2009, luego de un intenso e histórico debate, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que fruto de la participación de cientos de organizaciones sociales en su elaboración, apuntaba a democratizar la producción y circulación de contenidos informativos y culturales. La Ley de Medios planteó la dicotomía entre la información como un derecho o como una mercancía. La pelea con el Grupo Clarín que se abrió desde entonces marcó la tónica de la relación del gobierno con los medios de comunicación hasta el final de su gestión. Con los masivos festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo, en 2010 el gobierno logra revertir la tendencia negativa que se había configurado en su contra durante el conflicto del campo y recupera aprobación ciudadana. La imprevista muerte de Néstor Kirchner, en octubre de 2010, marca un nuevo punto de inflexión en la consideración pública del proyecto político presidencial, que se consolida con la reelección de Cristina Fernández de Kirchner en octubre del año siguiente, con un histórico caudal del 54% de los votos.



## **Crisis y estancamiento del modelo neodesarrollista**

Ya hacia el final del primer mandato de Cristina Fernández, los dilemas económicos se fueron agudizando frente a un escenario internacional oscilante entre el crecimiento débil y una crisis mundial en pleno despliegue. Así, a medida que emergían las tensiones propias de la etapa de acumulación de capital abierta en 2002 y que la crisis global se manifestaba en el país, al ritmo del desarrollo histórico de las disputas intra e inter clases, las políticas estatales asumieron modalidades y caminos crecientemente contradictorios. Por una parte, el gobierno se esforzó por reintegrar la economía argentina en el mercado global, apostó a resolver las consecuencias pendientes de la crisis de los 2000 y ofreció condiciones ventajosas para atraer inversiones externas. Por la otra, llevó adelante algunas políticas que desafiaron nuevamente las recetas de la ortodoxia neoliberal y que les permitieron gestionar algunas de las tensiones del proceso de crecimiento, sin tener que apelar a medidas que repercutieran de modo directo y negativo en los sectores populares, como aumentos de tarifas o recortes de los presupuestos sociales. Pero las mismas condiciones que habían posibilitado una estrategia política de crecimiento de la producción y el consumo, basada en un tipo de cambio alto, precios elevados de las mercancías de exportación, costos salariales iniciales bajos y acumulación predominantemente extensiva, con el tiempo fueron mostrando sus límites. El alza de la inflación, la suba de los salarios reales conseguida en paritarias libres, la apreciación cambiaria y el agotamiento de los llamados “superávits gemelos” (fiscal y comercial) fueron minando los pilares del “modelo” del kirchnerismo.

El incremento de salarios sin la expansión del aparato productivo de sembozó en una puja distributiva que alimentó la inflación, mientras que la demanda agregada presionó las importaciones de bienes de consumo, y por lo tanto, el nivel de las reservas. La disputa por los dólares en la economía doméstica había ido adquiriendo renovado vigor, convirtiendo a la presión sobre el mercado de divisas y la fuga de capitales en uno de los problemas más serios a gestionar. Con un *stock* limitado de divisas, se debía hacer frente a la demanda de particulares ansiosos por cubrirse de la inflación dolarizando sus ahorros o de obtener billetes para viajar al exterior; de importadores necesitados de comprar bienes y servicios importados; de las multinacionales para girar utilidades a sus casas matrices y de empresas privadas endeudadas en el exterior para saldar los vencimientos.

Todos ellos competían con el Estado, que precisaba dólares para cancelar obligaciones externas y para acumular reservas internacionales que lo protegieran de las corridas cambiarias y de las crisis externas que podían provocar situaciones de inestabilidad financiera. En los primeros años del gobierno, cuando las autoridades se ufanaban de haber logrado superávits gemelos y un horizonte de precios internacionales todavía en ascenso, la economía nacional parecía haber superado la vieja y cíclica crisis de estrangulamiento de divisas. Pero no porque Argentina hubiera resuelto el núcleo estructural que la provocaba: una industria desarticulada y poco desarrollada en una sociedad cuyos patrones de consumo asumían cánones primermundistas, sino por el aumento –que parecía ilimitado– de los precios y la producción agropecuaria, es decir, por el resultado contradictorio de la profundización de la primarización productiva. Este rasgo de la estrategia neodesarrollista también fue el punto fatal para la gran mayoría de los países latinoamericanos y especialmente para los gobiernos del “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (Thwaites Rey, 2016), que no pudieron, no supieron o no se interesaron por superar los límites de sus economías dependientes de las materias primas.

Al gobierno, que no tenía en sus planes intervenir seriamente en la producción o nacionalizar el comercio exterior, no le quedaban muchos instrumentos para contrarrestar el alza de los precios y la fuga de capitales, que afectaba severamente la balanza comercial y aniquilaba las reservas internacionales. Para frenar la caída, en noviembre de 2011 Cristina Fernández decide restringir la compra de dólares para empresas y particulares, medida que fue bautizada por la oposición como “cepo cambiario”.<sup>7</sup> La utilización de divisas para pagar la creciente importación de combustible también explica el drenaje a que estaban siendo sometidas las reservas. Ese año, por primera vez desde la privatización de la petrolera YPF, Argentina tuvo que importar más gas y petróleo que el que produjo, agravando la situación energética y el consecuente desbalance comercial. Así es que se decide la estatización de YPF, que se sanciona por ley de expropiación con un amplio consenso político nacional.

En el plano político, al gobierno se le abren diversos frentes de inestabilidad y conflicto. El desmanejo de la política ferroviaria quedó expuesto

---

7 Por entonces, el dólar oficial se vendía a \$4,24 y de inmediato surgió un mercado paralelo en el que se comercializaba a \$4,49.

con el grave accidente ocurrido en la estación Once en febrero de 2012.<sup>8</sup> El impacto de la tragedia se hizo sentir sobre la popularidad gubernamental y obligó a emprender los demorados cambios en el sistema de concesiones heredado de la década menemista. En simultáneo, una denuncia sobre corrupción cayó sobre el vicepresidente en ejercicio, Amado Boudou, y a partir de entonces, un denso proceso plagado de nuevas denuncias por negociados, corrupción y abusos en la gestión pública signó la suerte política del equipo de gobierno, lo que se haría sentir en las elecciones legislativas de 2013. En ellas, el oficialismo sufre una importante derrota en los principales centros urbanos del país (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza), a manos de diversas fuerzas políticas opositoras no unificadas. El malestar de capas medias y altas urbanas, amplificado por los medios de comunicación dominantes, se canalizó en una oferta dispersa de candidatos opositores, que se hicieron eco de los reclamos en torno a seguridad, inflación, cepo cambiario y corrupción. El mal resultado de la compulsa de mitad de mandato sepultó la expectativa de ciertos núcleos oficialistas de impulsar un cambio constitucional para permitir la reelección de la presidenta Fernández y abrió un abanico de candidatos opositores a disputar la sucesión en 2015.

Las crecientes tensiones en torno a la inflación y a las restricciones externas llevan a un cambio en la política económica, y tras una larga prédica de desendeudamiento, el gobierno decide volver a procurar financiamiento con deuda y a partir de 2013 encara negociaciones con el Banco Mundial,<sup>9</sup> con el Club de París por la deuda impaga y con REPSOL para cerrar el tema de la expropiación de YPF. Todas estas acciones eran parte de una apuesta para normalizar las relaciones financieras externas, pero pronto chocan con la realidad de la decisión jurídica y política de Estados Unidos de no dar tregua en materia de deuda externa. Un fallo del juez distrital de Nueva York, Thomas P. Griesa, avalado por instancias superiores, condenó al país a pagarle a los tenedores de deuda que no habían entrado en el canje (los “fondos buitres”), la totalidad de lo adeudado. El revés judicial descalabró la estrategia económica argentina, que incluía la vuelta a los mercados para paliar el mermado crecimiento. Ya en enero de 2014 el gobierno había dejado subir el dólar, produciendo una devaluación del 23% –la más impor-

8 El día 22, una formación que llegaba a la estación terminal de Once con 1200 pasajeros, no pudo frenar y la colisión causó la muerte de 52 personas y dejó heridas a más de 700.

9 Especialmente, para obtener un préstamo y también acuerda con el tribunal arbitral CIADI resolver cinco demandas de empresas extranjeras, que reclamaban por la pesificación disuelta en 2002.

tante en 12 años de apreciación gradual de la divisa—, que tuvo un fuerte impacto negativo sobre los precios e ingresos de la población. El malestar social y los conflictos sindicales tuvieron una escalada y, encaramados sobre el disgusto por la inflación y por las restricciones a la compra de dólares para atesoramiento, segmentos de la oposición liberal y conservadora con base en capas medias y altas incrementaron sus protestas con cacero-lazos y marchas, arrojando sus reclamos en una retórica institucionalista y republicana contra la inseguridad y la corrupción. En tanto, también desde los sindicatos se ampliaron las protestas por la pérdida de poder adquisitivo del salario tras la devaluación y por el impuesto a las ganancias que alcanzaba a los asalariados de mayores ingresos.

En ese contexto, el Poder Judicial se fue convirtiendo en una caja de resonancia de las demandas opositoras. Diversos fallos judiciales frenaron la aplicación de leyes sancionadas por el Parlamento, bajo el argumento de inconstitucionalidad.<sup>10</sup> La utilización de medidas cautelares para impedir la operatividad de las normas es un recurso frecuente y, como quedó de manifiesto en el caso de la Ley de Medios, está al alcance de los grupos de poder económico y social para evitar someterse a las disposiciones legales que no los favorecen. Ante una seguidilla de fallos adversos de connotación política, el gobierno impulsó una reforma judicial que incluía la democratización del Consejo de la Magistratura (con la elección por voto popular de los integrantes) y del ingreso a la carrera judicial (por concursos públicos abiertos), la publicidad de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, la obligatoriedad de la publicación de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, la creación de nuevas cámaras de casación y la regulación del otorgamiento de medidas cautelares. Es un hecho incontable que el Judicial es el aparato del Estado más clasista y menos democrático en su composición socioeconómica y en sus prácticas corporativas; de ahí la legitimidad de alentar reformas en su funcionamiento. Las impulsadas por el gobierno, aunque interesantes como primer paso democratizador, no dejaban de tener un carácter acotado y enmarcado en un estrecho sendero de pujas partidarias. Las fuerzas políticas opositoras las rechazaron en el Congreso, y aunque no lograron frenar la sanción de la ley que

---

10 Esta característica del sistema judicial argentino implica que cualquier juez puede fallar sobre la constitucionalidad de una norma a petición de una parte que se sienta afectada y frenar su aplicación. En otros sistemas existen tribunales especiales para tratar cuestiones constitucionales, siguiendo procedimientos rigurosos y restrictivos, pero en el argentino este control es muy difuso y, de este modo, puede llegar a ser arbitrario y entorpecer la aplicación de leyes sancionadas de modo democrático.

las aprobó, consiguieron que, finalmente, la Corte Suprema declarara inconstitucional gran parte de un articulado que afectaba algunos intereses corporativos. La magnitud del enfrentamiento con un poder tan arraigado como el judicial requería de basamentos más sólidos que la confrontación discursiva y mediática que ensayó el gobierno en este terreno. Precisaba un debate amplio, que no se dio, en el cual los ciudadanos pudieran ser protagonistas del sentido profundo de estas y otras transformaciones necesarias para cambiar el sistema judicial.

Vivas aún las tensiones con la corporación judicial, a comienzos de 2015 el fiscal general a cargo de la investigación del atentado terrorista de 1993 contra la mutual judía AMIA, Alberto Nisman, aparece muerto en su departamento, un día antes de declarar en el Congreso en contra de la presidenta, a quien acusaba con escasa base probatoria de haber encubierto a sospechosos iraníes. El hecho exacerbó las disputas del gobierno con el sector de jueces y fiscales subordinado por tradición a los intereses de grupos dominantes y estrechamente ligado a los servicios de inteligencia estatales. La oposición conservadora –judicial, social y política– tomó la causa del esclarecimiento de la muerte del fiscal como eje articulador del polo opositor, disperso y con varios referentes disputando el liderazgo. De este episodio cobró encarnadura, finalmente, la candidatura unificada en torno a la figura del conservador alcalde porteño, Mauricio Macri.

## **Los límites del Estado de compromiso**

La trayectoria de los doce años de gobiernos kirchneristas muestra la naturaleza problemática de las estrategias “posneoliberales” como forma de acción del Estado y de desarrollo económico. Los gobiernos de la región que accedieron a la conducción estatal luego de la crisis de las reformas neoliberales construyeron su legitimidad tomando distancia de dichas políticas y sus consecuencias, lo que abrió la puerta al despliegue de oportunidades de mejorar las condiciones de vida de las masas populares, pero también implicó nuevas tensiones. Porque el imperativo de todo Estado capitalista de generar condiciones favorables para la acumulación de capital –y, por ende, para la reproducción sistémica–, entra en constante tensión con el igualmente central imperativo de capturar porciones crecientes del excedente social para asegurar la sustentabilidad y legitimidad políticas. En el caso de los gobiernos neodesarrollistas como los encabezados por los Kirchner, la tensión entre ambos requerimientos se fue volviendo cada vez

más evidente, al compás del aumento de la inflación y de los déficits fiscal y comercial, en un esquema que no revirtió –porque no quiso o no pudo– la tradicional dependencia de la exportación de productos primarios ni el diagrama de poder económico y social consolidado en los noventa. En los hechos, la tendencia previa a la concentración económica y el fortalecimiento de los grandes grupos económicos, que son los que imponen estilos de consumo y dirigen la inversión, no solo no se moderaron sino que, por el contrario, se fortalecieron. Aunque se implementaron medidas de regulación y control, como la de fuga de divisas y lavado de dinero impulsada por el Banco Central, la redirección del 5% de los depósitos bancarios hacia la producción de pequeñas empresas, o el control de precios, todas ellas resultaron insuficientes para enfrentar a los grandes conglomerados que tienen poder e información suficiente como para resistir al poder limitado de un Estado que no tomó medidas radicales con relación a la industria, la banca o el comercio exterior y que preservó el mito del mercado como asignador fundamental de los factores económicos. La autonomía y el creciente poder infraestructural del Estado para impulsar políticas públicas reformistas chocó con los límites estructurales típicos de países periféricos que son sobredependientes de los precios de las materias primas. Por eso, sus capacidades estatales son siempre inestables, pasibles de sufrir fuertes retrocesos, y son desafiadas por factores que han usufructuado de él pero que lo consideran, al mismo tiempo, una amenaza.

La propuesta declamada de promover el desarrollo mediante el aliento a una inasible “burguesía nacional”, que tendría intereses compatibles con los de las clases populares y el despliegue del mercado interno, no puede ocultar sus severos límites. El principal es confiar en la existencia –o en el aliento a su constitución– de sectores capitalistas locales, que no solo tengan intereses contradictorios con los del capital global dominante, sino que estén dispuestos a impulsar un proyecto económico y político que incluya las aspiraciones y demandas de las clases populares. En general, las empresas de origen nacional no se oponen sino que se adaptan y siguen la estrategia de las grandes firmas trasnacionales afincadas en el país, aceptando una clara división de mercado y de influencias (Rovelli, 2016). Es posible, como lo mostró la salida de la crisis de 2001, que ante situaciones límite el Estado adquiera mayores grados de autonomía respecto a los intereses corporativos inmediatos y otorgue beneficios sociales que impulsen el crecimiento con aumento del empleo y el consumo populares. Pero el ciclo “virtuoso” abierto en la etapa crítica inicial, al

decantar en un mayor poder relativo del polo del trabajo –por el alza de la ocupación, la capacidad de organización y la presión sindicales, como sucedió en la Argentina al menos hasta 2007–, pronto se topó con la resistencia de la clase capitalista a ceder beneficios –materiales y simbólicos– a manos de los sectores populares. La mediación estatal para brindar protecciones sociales y laborales a los más desfavorecidos comenzó entonces a ser crecientemente resistida y rechazada. Desde la pelea con las patronales agropecuarias en 2008, las burguesías localmente arraigadas, a través de diversas expresiones políticas opositoras, comenzaron una escalada de antagonismo contra un gobierno que era percibido como autoritario e injusto hacia sus intereses y populista respecto de los receptores de subsidios sociales que lo apoyaban. Estas posturas fueron reforzando la fractura entre las clases populares y no solo las capas medias y altas, sino incluso con sectores de capas medias bajas lábiles y de postura oscilante según el ciclo económico. En ese marco, el tema de la corrupción y el estilo políticamente confrontativo de la presidenta Cristina Fernández aparecieron como el gran catalizador de justificativos para enfrentar de manera cerril a la conducción gubernamental. La apuesta al reconocimiento de la dimensión política que entraña toda definición y estrategia económica de crecimiento y desarrollo que hizo el kirchnerismo activó necesariamente al opuesto al que se quería enfrentar.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández reinstalaron el lugar de la política en sentido amplio, como fundamento del gobierno y del Estado, asumiendo que no hay ámbito técnico a salvo de la disputa política acerca de los objetivos, los programas, la orientación de cada una de las áreas de intervención del Estado. Si en los noventa el discurso gubernamental apuntaba a conformar una idea del Estado como conjunto de aparatos técnicos, despolitizado en su funcionamiento y orientación, con los Kirchner, el Estado –sus instituciones y sus políticas– se empezó a presentar como una instancia con racionalidad propia y capacidades y recursos para ejercerla, por encima de intereses sectoriales y aun en contra de ellos. El gobierno recuperó el mito del Estado ético-político, benefactor, lugar de interpelación y garantía de igualdad, pero a la vez fue dando la ocasión a la recomposición de las fuerzas económicas, sociales y políticas que había decidido enfrentar y que ser fueron reconstituyendo al compás de los errores y los límites de la gestión kirchnerista.

La función del Estado como reproductor de las relaciones sociales que garantiza la estabilidad sistémica, aparece opaca ante la clase capitalista,



por lo que cualquier medida tomada a favor de las clases populares, aunque promueva la integración sistémica, la legitimidad política e incluso el aumento de la producción, también afecta el poder del capital frente al trabajo, coloca un piso superior a los ingresos, fortalece los sindicatos y promueve el ejercicio de los derechos. Es por ello que no hay una irracionalidad constitutiva en la burguesía local –como proclamaban los voceros oficiales ante la supuesta ingratitud de quienes habían ganado mucho dinero con las políticas implementadas–, sino una defensa de su poder social, económico e ideológico, a pesar de las “buenas intenciones” del neodesarrollismo de armonizar los intereses de clases. Toda intervención estatal que tienda a otorgar derechos o concesiones materiales a los sectores populares –y más aún si estos las conquistan con sus luchas– es abierta o veladamente resistida por las burguesías en cuyo interés último aquella se efectúa. Esto está en la base del rencor, la inquina y el rechazo irreductible que las clases propietarias sienten por los gobiernos que las acotan, aunque sus ganancias y niveles de vida no se vean afectados e, incluso, se incrementen. Como en Brasil contra Lula da Silva y Dilma Rouseff, con Cristina Fernández se dio un fenómeno de abierta hostilidad hacia la figura presidencial por parte de importantes segmentos de las clases medias y altas. Pero lo significativo es que, a partir de los límites autoimpuestos por las estrategias neodesarrollistas y la ausencia de alternativas superadoras por izquierda, los males que también se gestaron entre sectores medios bajos y populares terminaron siendo capturados por la capacidad de articulación en la lógica opositora desplegada por las clases dominantes.

### **¿Borrón y cuenta nueva?**

Cuando señalamos una determinada relación de fuerzas para definir el origen del Estado de compromiso que inaugura el kirchnerismo, marcada por la crisis y la deslegitimación del neoliberalismo y sus instituciones, asumimos al Estado como cristalización o expresión, más o menos mediaticada, de un conjunto de relaciones territorializadas (García Linera, 2008) que, en 2001-2003, habían colocado al movimiento popular en una franca situación de oposición, que se expresaba de manera activa y que daba credibilidad y aliento a los nuevos experimentos y demandas que nacían de las luchas callejeras. En esa grieta social, bajo ese espíritu de escisión más o menos consciente, más o menos espontáneo, se crearon las condiciones para la aparición de una figura carismática, un *outsider* del peronismo



cuya tarea central sería la de reponerle legitimidad a las instituciones del Estado. Pero el Estado no es solo una condensación de relaciones sociales de fuerza, sino también una institución-actor, una maquinaria, que no solo asimila e incorpora las presiones sociales sino que las metaboliza, las procesa, las transforma y las devuelve bajo una nueva lógica de poder que apunta a la conservación y reproducción de tal poder conquistado.

En ese sentido, las estructuras estatales condensan un poder que les otorga un margen de maniobra propio, una autonomía respecto de las clases sociales dominantes que en ocasiones tiende a debilitarse de manera extrema, como lo fue bajo el formato neoliberal noventista, cuando el Estado expresó con plenitud los intereses del capital concentrado. Durante el kirchnerismo, en cambio, adquiere una autonomía mucho mayor. Pero no solo ni de manera fundamental cuando ocurre el vacío político que dejó la crisis, sino especialmente cuando se da el despliegue del modelo neodesarrollista, gracias al inédito período de bonanza económica y el contexto internacional favorable que faculta la captura de una porción mayor de la renta para afianzar su poder infraestructural. Lo que ha caracterizado al Estado de compromiso es el haber puesto distancia de la influencia directa de tal o cual fracción, para negociar de manera pragmática e incluso cambiante con aquellas en función de sus propios objetivos políticos. Su propósito no era impulsar a ciertos intereses capitalistas concretos, más allá del favorecimiento a empresarios amigos puntuales, sino fortalecer su propio poder, recursos, legitimidad y consenso. Las luchas en torno a la presión fiscal, la renta agraria, la política industrial, el rol del Banco Central y la regulación financiera, para no hablar del control de los medios de comunicación, han estado en el centro de una disputa que hacía del kirchnerismo –de una manera similar a los movimientos nacionalistas populares del continente durante todo el siglo xx– un gobierno declarado ajeno o incluso hostil a la propia clase dominante, aun cuando esta, o fracciones de ella, obtuvieran importantes beneficios.

Por último, el Estado es también una idea colectiva, un poder simbólico que organiza ficciones reales por las que se constituyen comunidades. El kirchnerismo logró, después de la crisis social más importante de la historia nacional, transformar ideas fuerzas fundamentales en elementos de sentido común y consenso que difícilmente podían ser puestas en tela de juicio de manera abierta. Un nuevo régimen discursivo en torno al Estado protector, la inclusión, la soberanía, el empleo, los derechos, que dejaron a la defensiva a las tendencias tecnoburocráticas, individualistas,

meritocráticas y arribistas del período menemista. La capacidad hegemónica del kirchnerismo se reflejó en estas instancias de estatalidad, logrando un bloque social y político heterogéneo de mayorías populares. La repolitización del espacio público, el carácter confrontativo del discurso kirchnerista, la dicotomización del espacio político, no fueron incompatibles con su potencialidad hegemónica ni la debilitaron. Por el contrario, lo transformaron en el actor central de la política nacional alrededor del cual se agruparon mayorías sociales pero también electorales y legislativas durante más de una década. Si esa potencia hegemónica agotó su dinamismo y mostró su costado endeble fue, precisamente, por su carácter contradictorio e inestable, por no lograr superar –o proponérselo, siquiera– los bloqueos estructurales a su capacidad de expansión. Dependía de aquellos con los que confrontaba, y no trazó una perspectiva que fuera más allá de ese capitalismo desarticulado y periférico que se le volvió en contra con el cambio de las condiciones generales de funcionamiento sistémico.

Finalizado el ciclo kirchnerista, toca ahora estudiar la dinámica y las transformaciones del nuevo período abierto por el triunfo electoral de Mauricio Macri. Una mayoría circunstancial por un porcentaje mínimo de votos consagró a un presidente que expresa con nitidez un momento de regresión social y política, y que ha emprendido un acelerado programa de restauración económica, política y cultural que expresa la agenda y las demandas de los grandes grupos concentrados y se da la tarea de desmontar, pieza por pieza, las vigas centrales del Estado de compromiso kirchnerista. En principio, no cuenta a su favor con un escenario de crisis terminal como el de 1989, cuando el terror hiperinflacionario allanó el camino a los ajustes neoliberales, en un marco de franco debilitamiento de las clases subalternas. Dispone, en cambio, del comando del Estado desde el cual impulsar estrategias procapital. Esta coyuntura inédita de unificación plena de poder político (gobierno) y poder social (clases dominantes) abre un nuevo escenario en el que se habilita el despliegue de una “situación instrumental” del Estado (Zavaleta Mercado, 1990; Tapia, 2009), en detrimento de su dimensión de autonomía.

Esto no significa que no deba enfrentar la difícil tarea de articular los intereses competitivos de los distintos segmentos de la burguesía, como ya se está planteando en la puja por medidas que no pueden favorecer a todos a la vez. Gestionar el “comité de asuntos comunes de la burguesía” requiere de habilidades que exceden en mucho las requeridas para la gestión empresarial, de carácter jerárquico y parcial. Ni qué decir de lo que supone

asumir desde el Estado tareas que obligan a presentar con éxito el interés particular de la burguesía o de sus fracciones hegemónicas como el interés general. Porque aquí se pone en juego, de modo central, la capacidad social y política de las clases subalternas para confrontar la lógica del capital que se pretenda imponer desde la cúpula estatal. El contexto regresivo abierto con la llegada de Macri al comando estatal no augura tiempos calmos ni sencillos para el campo popular, que de seguro apelará a sus tradiciones y capacidades de organización y de lucha para enfrentar la ofensiva del capital que está planteada. La memoria histórica de las luchas y la trama organizativa aún vigente son activos importantes que se desplegarán no solo para defender conquistas, sino para traspasar los límites que imponen todas las variantes capitalistas realmente existentes e infructuosamente transitadas. Es lo que manda el presente y lo único que permitirá proyectar un futuro más allá del capital y sus trágicas determinaciones.

## **Bibliografía**

- Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana (2010). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Altamira, Jorge (2005). "Kirchner y Duhalde. Las peleas en la 'burguesía nacional'". *PO*, n° 907, 7/7/2005.
- Bonnet, Alberto (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (2013). "Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvertibilidad". En Grigera, Juan (comp.). *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*, pp. 3-32. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Castillo, Christian (2007). "Peculiaridades y contradicciones del actual patrón de acumulación". *Lucha de Clases*, n° 7, junio.
- Cerdeiras, Raúl (2010). "El regreso de la política. ¿Qué política?". *La Fogata Digital*. Disponible en <http://www.lafogata.org/cerdeiras/r.3.12.htm>
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, pp. 529-562.
- Evers, Tilman (1987). *El Estado en la periferia capitalista*. México: Siglo XXI.

- Félez, Mariano (2013). “¿De la década perdida a la década ganada? Del auge y crisis del neoliberalismo al neodesarrollismo en crisis en Argentina”. *Cuestiones de Sociología*, n° 9.
- García Linera, Álvaro (2008). *El estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación*. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/7.4.pdf>
- Godio, Julio y Robles, Alberto (2008). *El tiempo de CFK. Entre la movilización y la institucionalidad. El desafío de organizar los mercados*. Buenos Aires: Corregidor.
- Hupert, Pablo (2011). *El Estado posnacional. Más allá de kirchnerismo y antikirchnerismo*. Buenos Aires: Edición del autor.
- Jessop, Robert (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.
- (2008). *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Katz, Claudio (2008). *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Luxemburg.
- (2014a). “¿Qué es el neodesarrollismo?”. Disponible en <http://katz.lahaine.org/?p=232>
- (2014b). “Concepciones social-desarrollistas”. Disponible en [marxismocritico.com/2014/11/21/concepciones-social-desarrollista/](http://marxismocritico.com/2014/11/21/concepciones-social-desarrollista/)
- Mann, Michael (1991). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Zona Abierta*, n° 57/58.
- Martínez, Fabiana (2013). “Aproximación a algunos tópicos del ‘discurso kirchnerista’”. En Balsa, Javier (comp.). *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Buenos Aires: CCC-UNQ.
- Modonesi, Massimo (2012). “Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo”. En Thwaites Rey, Mabel (ed.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: ARSIS-CLACSO.
- Mussi, Emiliano y Rodríguez Cybulski, Viviana (2015). “¿Por qué se pelean el gobierno y Techint? Análisis del principal grupo económico de Argentina en la postconvertibilidad”. *El Aromo*, n° 65.

- Noda, Martín y Mercatante Esteban (2005). "El Plan K: un neoliberalismo de 3 a 1". *Lucha de clases*, n° 5, junio.
- O'Donnell, Guillermo (1984). "Apuntes para una teoría del Estado". En Oszlak, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Piva, Adrián (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Poulantzas, Nicos (1998). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosso, Fernando y Dal Maso, Juan (2015). "Kirchnerismo: doce años, un balance". *La izquierda Diario*. Disponible en <http://www.laizquierdadiario.com/Kirchnerismo-doce-anos-un-balance>
- Rovelli, Horacio (2016). "Cambiemos, la patria financiera y el Círculo Rojo". *La Tecl@Ñe*. Disponible en <http://www.lateclaene.com/#!/rovelli-h/c20vs>
- Sanmartino, Jorge (2007). *Transformaciones económicas y dinámicas políticas después de la crisis*. Disponible en <http://www.rebellion.org/docs/62725.pdf>
- (2009). "Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina postneoliberal". *Cuestiones de Sociología*, n° 5/6.
- Tapia, Luis (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: La Muela del Diablo Editores-Comuna-CLACSO.
- Thwaites Rey, Mabel (2010). "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?". *OSAL*, año XI, n° 27.
- (2015). "Argentina fin de ciclo". *Memoria*, n° 254, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, México. Disponible en <http://revistamemoria.mx/?author=31>
- (2016). "El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina y su crisis", mimeo.
- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José Ernesto (2013). "Estado, desarrollo y dependencia. Perspectivas latinoamericanas frente a la crisis capitalista global". *História e Perspectivas. Núcleo de Pesquisa e Estudos em História, Cidade e Trabalho*, n° 48.
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán (2012). "La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las

transiciones”. En Thwaites Rey, Mabel (comp.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: ARSIS-CLACSO.

— (2015). “Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente”. En Oliver, Lucio (coord.). *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina*. México: UNAM.

Thwaites Rey, Mabel y Orovitz Sanmartino, Jorge (2011). “Apuntes para comprender el Estado y la política en Argentina (2001-2011)”. IX Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 8 al 12 de agosto.

Yabkowski, Nuria (2013). “Dos tiempos para pensar el kirchnerismo”. En Balsa, Javier (comp.). *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Buenos Aires: CCC- UNQ.

Zavaleta Mercado, René (1990). “Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial”. En *El Estado en América Latina*. La Paz: Los amigos del libro.

Zibechi, Raúl (2009). “Progresismo y neoliberalismo”. *La Jornada*, México. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/17/opinion/015a1pol>

# La aporía del cuarto peronismo: el capitalismo nacional sin sujeto. Estado y clases dominantes

Ricardo Vega y Carlos Sánchez

## Introducción

Los albores del siglo **xxi** en América Latina están marcados en su esencia por la irrupción de movilizaciones, revueltas y rebeliones que rearticularon a las fuerzas populares en torno a las luchas contra el neoliberalismo. En la mayoría de los países esta rearticulación popular impactó en el terreno electoral, dando como resultado el triunfo de coaliciones políticas de variado carácter, encabezadas por fuerzas de izquierda y/o progresistas, que desplazaron de los gobiernos nacionales a los partidos y fuerzas comúnmente asociadas con el neoliberalismo.

Esta significativa victoria de las luchas populares ha permitido que a nivel regional aparezcan debates muy provechosos sobre las posibles alternativas al neoliberalismo. El neodesarrollismo, el buen vivir, el socialismo del siglo **xxi**, la economía social y solidaria, y el cooperativismo son algunos de los proyectos “posneoliberales” que han tenido mayor resonancia en ese debate.<sup>1</sup>

Sin embargo, este optimismo que permea en el pensamiento latinoamericano contemporáneo suele dejar de lado problemas de igual importancia,

---

<sup>1</sup> Para ciertos autores, este conjunto de proyectos políticos (no obstante las considerables diferencias que mantienen entre sí) formarían parte del llamado “posneoliberalismo”, por el hecho de que constituirían “la negación de una etapa [neoliberal] que está siendo rebasada” (Ceceña, 2008).

y que en el mediano y largo plazo podrían transformarse en carencias intelectuales que limiten los alcances del proceso de transición abierto en nuestra región (como ya ha sucedido en algunos países). Una de las grandes carencias en el debate versa sobre el papel que juegan las clases dominantes en la definición del poder político en el proceso de cambio, pues como quedó demostrado en Argentina con la derrota del Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales del 2015, las clases dominantes siguen influyendo en la dirección del proceso.

Dentro del conjunto de países que experimentaron el arribo de fuerzas políticas de izquierda y/o progresistas, Argentina ocupa un lugar singular. Se ubica en el bloque regional de países en que dicho cambio de orientación política se llevó a cabo luego de una *rebelión radical* (Katz, 2008: 19) que depuso a sucesivas administraciones presidenciales y terminó con la convertibilidad que en su momento fue identificada con el neoliberalismo.

En términos político-económicos, la crisis argentina de 2001 condensó en un lapso reducido de tiempo, como ninguna otra crisis contemporánea, las contradicciones que desarrollaba el neoliberalismo. La inestabilidad política o crisis del neoliberalismo que vivieron otros países como Bolivia o Ecuador se desarrolló en períodos de tiempos más prolongados y con episodios momentáneos de retorno a la estabilidad, además de que el arribo de fuerzas progresistas y de izquierda en esos países se dio de forma paulatina. A diferencia de ello, las clases dominantes argentinas tuvieron que resolver en un lapso de tiempo acotado el cúmulo de contradicciones abiertas por el neoliberalismo.

En este ensayo se desarrolla la problemática referida a la contradicción social que emerge de los saldos de la crisis de 2001. Se postula la importancia del “Argentinazo” como episodio histórico fundacional del llamado cuarto peronismo, en cuanto transformó la condensación de relaciones de fuerza al interior de las clases dominantes con impactos en el Estado, al tiempo que posibilitó el arribo al gobierno de una fuerza política que asumió la bandera de un “capitalismo nacional” que está en las antípodas de los intereses de aquella condensación, esto es, de quien detenta realmente el poder político. Partiendo de las características que ha asumido la gran burguesía argentina, se postula la hipótesis de que el proyecto de capitalismo nacional defendido por el gobierno carece, no solo del respaldo del poder político, sino también de un sujeto capaz de realizarlo.



## **El Estado como expresión del poder político del gran capital productivo**

La crisis de 2001 fue el momento histórico fundacional del cuarto peronismo. Este episodio resonará en la historia argentina y continental no solo por la capacidad de lucha que mostraron los sectores populares, sino sobre todo por la visión estratégica de las fracciones y clases dominantes, así como por sus implicaciones en la definición del Estado argentino contemporáneo.

Para captar el significado trascendental del “Argentinazo” es necesario partir de una concepción que define al Estado, o poder político, *fundamentalmente como la condensación principal de las relaciones de poder*. En las sociedades modernas, las relaciones de poder atraviesan al conjunto societal, esto es, a todas las relaciones sociales, incluidas aquellas en las que la diferencia entre los agrupamientos o agentes no son propiamente diferencias de clase (como las relaciones al interior de la familia o grupo de pertenencia, por ejemplo). Pero dentro de las formas de poder que permean la actividad social, existe una que es fundamental para la reproducción societal: el poder político. El poder político es una modalidad específica de relaciones de poder que se establece entre las clases dominantes y las clases dominadas, y por tanto, está centrada en los agrupamientos humanos en cuanto pertenecientes a una clase, pues el poder político designa la capacidad de las clases sociales de llevar adelante sus proyectos e intereses (Osorio, 2004: 27).

El poder político en sociedades previas se encontraba atomizado (en el feudalismo, por ejemplo, en feudos, reinos u otras unidades), pero en el capitalismo su distribución muestra una diferencia sustancial. Con la constitución del Estado capitalista, se centraliza en esa instancia. Expresión de esa centralidad es el monopolio legítimo y legal de la violencia (de clase). En otras palabras, en las sociedades capitalistas, las relaciones de poder político alcanzan su densidad y concentración fundamental en el Estado. “Hablamos de Estado entonces para referirnos a una condensación particular de las redes y relaciones de fuerza en una sociedad, que permiten que se produzcan y reproduzcan relaciones de explotación y dominio” (Osorio, 2004: 22). Esta perspectiva se diferencia de las interpretaciones contractualistas del Estado como cesión de soberanía de sus miembros y como representante del interés general, o de las que lo definen solo como un conjunto de funciones administrativas y como monopolio legítimo de la violencia sin carácter de clase.

Desde esta concepción del Estado y de las relaciones de las clases dominantes, el episodio histórico del “Argentinazo” adquiere su significado, pues fue cuando se quebró la antigua condensación de las relaciones de fuerzas entre las clases y fracciones dominantes que daban expresión al Estado neoliberal argentino y al poder político del gran capital financiero. La profunda crisis económica, la completa pérdida de legitimidad del sistema político y el empuje de los sectores populares, reblandecieron y pusieron en suspenso la condensación de las relaciones de fuerza del poder político imperante. En otras palabras, fue un momento histórico en el que el poder político ejercido por el capital financiero fue duramente cuestionado por los sectores populares y abiertamente disputado por las demás fracciones burguesas.

La evidencia demuestra que en lo que se refiere a las fracciones más concentradas del capital existió una considerable diferencia con respecto a lo acontecido bajo la convertibilidad. Son varios los estudios sobre la cúpula empresarial argentina de la posconvertibilidad que demostraron este cambio. Esta cúpula empresarial integrada por las doscientas empresas de mayor facturación de la economía argentina constituyó el núcleo central de la economía y del mercado formal de trabajo.<sup>2</sup> Así por ejemplo, si se atiende a los niveles de rentabilidad del sector productivo dentro de la cúpula se constata que luego de atravesar por un período de intensa caída durante 1998-2002, las doscientas empresas del sector productivo de la cúpula empresarial elevaron de 2003 en adelante su nivel de rentabilidad, superando los niveles alcanzados en la década de 1990: la tasa de rentabilidad promedio para los años 2003-2007 fue un 266% superior a la registrada entre 1991-1998 (Wainer, 2013: 72).

Este crecimiento en la rentabilidad del capital productivo dentro de la cúpula, apalancado con las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos peronistas de 2002 en adelante, tuvo como contrapartida no solo una posición menos favorable de los capitales controladores de las empresas privatizadas, sino que también los capitales financieros (principalmente extranjeros) vieron mellado su anterior dominio, al padecer una caída en sus rentabilidades mucho más pronunciada que la experimentada por las empresas no financieras en el período de crisis. Ya que mientras el nivel de rentabilidad de las entidades financieras cayó hasta el -30% en el fondo de la crisis, el de los capitales productivos retrocedió solo al -15%; de igual

---

2 Estos datos sobre la relevancia de la cúpula empresarial los proporciona Basualdo, 2011: 126.

forma, la recuperación de este indicador es mucho más lenta para los capitales financieros, pues recién en el año 2005 pudo restablecer sus antiguos niveles (Wainer, 2013: 73).

El desplazamiento de esta fracción a una posición secundaria dentro de la cúpula se expresó también en una pérdida de peso de los bancos extranjeros (en su representatividad corporativa) en las distintas asociaciones bancarias, ganando mayor peso relativo (en relación con los noventa) los bancos públicos y privados nacionales.<sup>3</sup> Aunque, ante esta tendencia, cabe matizar que si bien pasó a segundo plano, la burguesía financiera encontró un nuevo esquema de negocios (como el financiamiento del consumo en los momentos de alto crecimiento económico) y ciertos apoyos de la política estatal (compensaciones, flexibilidad de las normas contables, aumento de la cotización de los bonos del Estado por la renegociación de la deuda), por lo que la mayoría de las entidades financieras sobrevivió dentro de la cúpula y hacia el final de los gobiernos kirchneristas comenzó a recuperar, e incluso superar, sus niveles de rentabilidad.<sup>4</sup>

Esta transformación en la distribución de los beneficios entre las distintas fracciones de capital fue una clara muestra de la permanencia de la correlación de fuerzas de las clases dominantes que cristalizó durante la crisis de 2001, en la que se libró el enfrentamiento entre quienes pugnan por la dolarización (empresas privatizadas, capitales financieros y la burguesía rural) y los que desde años atrás venían presionando por la devaluación (capitales productivos).

Sin embargo, no todas las fracciones integrantes del capital productivo se vieron beneficiadas de la misma manera por la política económica implementada por los gobiernos peronistas. Así por ejemplo, los capitales productivo-exportadores de bienes primarios (entre ellos, principalmente, aunque no únicamente, los sojeros) resintieron una mella en sus ganancias

3 El Banco Hipotecario y el Banco Macro renunciaron a su membresía a la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) y pasaron a afiliarse a la asociación que agrupa bancos públicos y cooperativos ABAPRA. Además de que en 2002 volvió a resurgir la asociación representante de bancos privados nacionales Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la cual desde 1998 se había anexo a la representante de capitales nacionales-extranjeros, ABA.

4 Aunque según Wainer el sector que mostró los mejores niveles de rentabilidad en el período dentro de la cúpula fue el minero-petrolero, “se destaca la intensidad y el volumen de la recuperación de la rentabilidad de las firmas industriales no vinculadas directamente a la producción agropecuaria de la cúpula empresarial (es decir, sin considerar las firmas agroindustriales), teniendo en cuenta que los últimos años de la convertibilidad la misma había sido crecientemente negativa. Con una rentabilidad superior al 10% estas empresas industriales quedaron como las más rentables en la posconvertibilidad luego de las mineras y petroleras” (Wainer, 2013: 78).

luego de que se fijara el acuerdo de salida de la crisis. Pues si bien con el fin de la paridad 1 a 1 esta fracción vio emerger una renta agraria que pasó a formar parte de sus ingresos,<sup>5</sup> la devaluación estuvo acompañada de la imposición de impuestos a las exportaciones (conocidas también como retenciones), lo que constituyó una mella de sus ganancias y la transferencia de una parte de la renta agraria hacia otros sectores empresariales.<sup>6</sup>

Así pues, tras la irrupción popular, luego de las componendas y entresijos en el seno de las clases dominantes, se pasó de una composición en la que la burguesía financiera ejercía el predominio, a otra en la que las fracciones productivas, principalmente la industrial y la primaria exportadora, resultaron las más beneficiadas, debido a que la devaluación supuso una considerable mejora del nivel de ganancias de ambas fracciones. Esta nueva configuración significó una modificación relativa de las relaciones entre las fracciones dominantes, aunque cabe señalar que las fracciones financieras consiguieron sostener sus intereses en la negociación de salida de la crisis, por lo que siguieron ocupando una posición de peso.

Sin embargo, la reconfiguración de la antigua condensación de las relaciones de fuerza no significó en ningún sentido una subversión de las relaciones de dominio, es decir, no es que los sectores populares pasaran a ejercer el dominio y la hegemonía. Los cambios en el poder político que hemos descrito son apenas una articulación diferente en el seno de las clases dominantes, en la que coexisten las antiguas fuerzas que lo componían, solo que bajo otro orden y jerarquía. Este cambio relativo implica que el poder político expresa ahora los intereses de otras fracciones, por el hecho de que del episodio histórico en cuestión emergió una condensación de relaciones de fuerza en la que ha sido destronada la fracción financiera, al tiempo que se apuntaló el predominio de los sectores productivos. Asistimos, pues, a la

---

5 La vigencia del régimen de convertibilidad implicó que los exportadores de productos primarios obtuvieran solo un peso por cada dólar adquirido por medio de las ventas al exterior. Esto significaba que los productores agropecuarios percibían menores ingresos en términos de poder adquisitivo local que los que podrían haber conseguido de regir otro tipo de cambio, lo cual constituyó un importante dispositivo de transferencia de renta hacia otros sectores de la economía. Los beneficiados de este mecanismo fueron aquellos que realizaban la operación inversa, es decir, los que importaban o compraban sistemáticamente dólares baratos. Cfr. Costa, 2010: 309.

6 “La disminución en el precio de los alimentos que genera la aplicación de derechos de exportación determina –a su vez– una transferencia de renta al sector empresario, a través de una caída del salario real. En consecuencia, la aplicación de retenciones en la posconvertibilidad implicó una modificación en la estructura de precios relativos interna, abaratando los productos afectados por los derechos y generando una reducción del ingreso de los productores agropecuarios” (Costa, 2010: 311).

constitución del poder político de los grandes capitales productivos, y por tanto, a un Estado, que como condensación de tales relaciones, expresa y defiende los intereses de dichos capitales.

Pero si la reconfiguración de las relaciones de fuerza entre las clases dominantes supuso una modificación relativa del poder político, en lo que respecta al aparato de Estado, y más específicamente, a los personeros que se hace cargo de los altos puestos de tal aparato (alta burocracia), hay que señalar que este siguió siendo reclutado de las mismas fuentes sociales, lo que en verdad constituye un gran mérito de las clases dominantes, puesto que la alta burocracia fue uno de los sectores más repudiados durante el “Argentinazo”. No obstante, al calor de la crisis, la añeja alta burocracia se recicló levantando la bandera de un capitalismo “menos despiadado”, un “capitalismo nacional”. Este objetivo trazado por el kirchnerismo como fuerza en el gobierno, le imprimió desde entonces a las relaciones entre los sectores dominantes una dinámica muy particular que estuvo atravesada por una contradicción central: la distancia y el posterior enfrentamiento entre el poder político y una parte del aparato de Estado.

### **Aparato de Estado y clase reinante**

Para mostrar el despliegue de la contradicción es necesario tener presente y aclarar, dentro de los límites que este ensayo permite, la diferenciación entre Estado y aparato de Estado que ciertas concepciones vulgares pasan por alto, y que suele dar pie a múltiples confusiones, y en no pocas ocasiones a concepciones maniqueas. Si el Estado, en cuanto poder político, es fundamentalmente condensación de relaciones de fuerza, el aparato de Estado no es otra cosa que la *cosificación de tales relaciones en instituciones determinadas* (principalmente, los tres poderes de Estado), *personeros que conforman la burocracia y el gobierno, y un cuerpo de leyes*. Esta condensación *material* de las relaciones de dominación se expresa en un orden jerárquico de instituciones, leyes y personal que cumplen funciones administrativas y técnicas que buscan reproducir el poder político. En otras palabras, el Estado como poder político se realiza a través del aparato de Estado.

La unidad política del Estado capitalista no es más que la unidad del poder político de las clases dominantes. El Estado capitalista que se presenta como representante del “interés general” de la sociedad civil establece la unidad entre sus aparatos: aparato represivo (conformado por sus ramas: ejército, policía, prisiones, magistratura), aparato ideológico (escuelas,

religión, medios de comunicación), aparato político (partidos políticos), etcétera;<sup>7</sup> que es solo la expresión de la unidad de las clases dominantes. “Los aparatos de Estado tienen por cometido principal mantener la unidad y la cohesión de una formación social concentrando y consagrando la dominación de clase, y reproduciendo así las relaciones sociales, es decir, las relaciones de clase” (Poulantzas, 2005: 24). Esto es importante porque independientemente de en qué clases sociales hayan sido reclutados los “ciudadanos” que ocupan los cargos en los aparatos del Estado, tienen que responder a los intereses de la fracción dominante. En consecuencia, las clases que administran el Estado, la burocracia, las que cumplen funciones ideológicas, la Iglesia y los intelectuales, los medios de comunicación, las que desempeñan la coerción, el ejército, la policía y el aparato judicial, aunque conformadas por agentes que pertenecen a clases sociales distintas a los de la clase dominante, responden a los intereses de ella. En suma, este conjunto de clases y fracciones de clase heterogéneo se unifica en torno a la clase dominante. Es en este sentido en que la unidad del poder del Estado, aunque aparezca como unidad de los ciudadanos, expresa más bien la unidad de las clases dominantes. Es decir, el Estado es el garante de la dominación porque vela por el sistema de dominación-explotación en su conjunto, transformando intereses particulares o fraccionales en intereses “generales” del bloque de poder, defendiendo ese interés “general” del bloque. El Estado capitalista cumple un papel similar al de un partido de clase, unificando los intereses de las clases y fracciones dominantes alrededor de una sola fracción o clase: la “fracción hegemónica” (Poulantzas, 2005: 91).

En suma, la relación fundamental que hay que tener presente entre Estado y aparato de Estado radica en que generalmente los intereses de clase cristalizados en el poder político determinan el funcionamiento del aparato de Estado y no al revés. Esto es, las instituciones estatales (incluidos los niveles de gobierno), sus personeros (que nutren la burocracia y el gobierno) y el conjunto de leyes expresan los intereses cuajados en el poder político, con independencia de los intereses de clase y objetivos de quienes ejercen funciones gubernamentales y/o burocráticas. Esta distinción entre Estado y aparato de Estado y la relación de determinación que existe entre

---

7 Este planteamiento de la “extensión” de los aparatos de Estado es un gran debate en las ciencias sociales, también suele aparecer cuando se discute el problema del “Estado ampliado” en Gramsci. En este trabajo no nos proponemos resolverlo, pero consideramos a manera de hipótesis que el nivel de “extensión” de los aparatos de Estado depende de la configuración estatal específica y, en particular, de la forma de cristalización de las relaciones de fuerza en las instituciones del Estado.

ambos elementos resulta esencial cuando se buscan dilucidar procesos de transformación social y política, ya que permite esclarecer sus profundidades o superficialidades. Así por ejemplo, suele creerse que el arribo al gobierno de fuerzas progresistas y/o de izquierda supondría una modificación del Estado entendido como poder político; sin embargo, la distinción señalada permite explicar escenarios en los que fuerzas extrañas a las clases dominantes se transformen en gobierno sin que ello implique una modificación del poder político, y por tanto, de los intereses de clase que el Estado defiende.

Dentro de los elementos que conforman el aparato de Estado, tenemos a los agentes que desempeñan funciones en los cargos más elevados del gobierno y la burocracia, tales como presidentes, secretarios de Estado, representantes parlamentarios, ministros de la corte, altos mandos militares, etcétera. Esta parte del aparato de Estado suele ser denominada, siguiendo al sociólogo Jaime Osorio, como *clase reinante*.<sup>8</sup> Como ya se señaló, al igual que acontece con otras ramas del aparato de Estado, el origen del reclutamiento de la clase reinante no coincide necesariamente con el de las clases dominantes. Pero en cuanto se desempeña en posiciones y roles que se articulan en un entramado institucional jerarquizado que está definido por el carácter de clase del poder político, el accionar de la clase reinante está limitado por los intereses que expresa dicho poder. “De esta forma, la clase reinante puede otorgarle a su gestión un estilo personal de gobernar, pero estará limitada para sobrepasar las fronteras marcadas por los intereses de clase que el Estado representa” (Osorio, 2004: 38). Por supuesto, la aparición de una clase reinante cuyo origen de clase no coincide con las clases dominantes favorece la apariencia del Estado capitalista como un Estado socialmente neutro.

Fue precisamente en el nivel de la clase reinante en el que el “Argentinazo” repercutió en el aparato de Estado. Y no por el hecho de que tal clase fuera a ser reclutada en otros grupos o clases sociales distintas de las que antes se nutría, sino porque a pesar de la continuidad de su origen social, esta añeja clase reinante habilidosamente recurrió a un proyecto de reforma capitalista que pretendía “incorporar” los intereses populares, lo que constituyó una magistral forma de volver a dotarse de legitimidad en

---

8 “El término no es empleado en el sentido estricto de clase social, sino en tanto agrupamiento que, por ‘reinar’ en un aparato estatal, con impronta de clases, desarrolla compromisos con –y expresa– los intereses del capital, lo que –junto a los privilegios de los cargos– propicia cohesión y un espíritu de cuerpo” (Osorio, 2010: 76).



momentos en que era hundida por el empuje popular. En efecto, el arribo de una fuerza política que levantó un proyecto de “capitalismo nacional” fue la expresión de una modificación relativa del poder político que desplazó a segundo término a la fracción de la burguesía financiera mientras que encumbró a las fracciones productivas. Ahora bien, desde el punto de vista del aparato de Estado, el “Argentinazo” y el arribo del cuarto peronismo fueron la expresión del predominio de las fracciones productivas. Lo peculiar de la situación argentina radicó en que el kirchnerismo como fuerza política electoral se vio en la necesidad de elaborar un discurso que intentó identificarse con el peronismo clásico, y sobre todo, marcar distancia con el proyecto neoliberal en cuya crisis se presentó como una alternativa. El proyecto de los Kirchner hacía referencia a los años dorados del capitalismo argentino, lo que fue un poderoso catalizador que encontró resonancia en sectores populares indignados con la catástrofe social del neoliberalismo. Sin embargo, el imaginario del regreso a un capitalismo nacional nada tenía que ver con el poder político que este personal del aparato de Estado expresaba.

La contradicción que emerge de tal proceso radica en que más allá del proyecto real o ficticio de capitalismo nacional levantado por la clase reinante en cuestión, el poder político responde a la condensación de fuerzas dominante, que si bien apuntaló a la burguesía productiva, los intereses de las fracciones burguesas que se hicieron del poder político nada tienen que ver con el proyecto de capitalismo nacional defendido por el kirchnerismo. Aclaremos que hablamos de una contradicción no a nivel teórico (puesto que la diferencia en los intereses de clase entre Estado y la clase reinante del aparato de Estado es un asunto posible bajo la concepción que aquí planteamos), sino de una contradicción social, en cuanto una fuerza política electoral que desempeña funciones de gobierno se propone objetivos distantes del poder político al que sirve.

En otras palabras, el Partido Justicialista, el duhaldismo y el kirchnerismo que operaron políticamente la salida de la crisis no eran fuerzas políticas novedosas, sino actores pertenecientes a la clase reinante que era cuestionada. A pesar de sus orígenes, estas fuerzas lograron recuperar la estabilidad política y económica y recomponer su legitimidad, levantando para ello un proyecto de “capitalismo serio” que fue colocado como la contraposición del modelo neoliberal al que se le imputaba la culpa de la catástrofe social. Sobre la nueva configuración del bloque de poder dominada ahora por las fracciones productivas, constituida en lo fundamental



en el gobierno de Duhalde, el kirchnerismo asumirá el gobierno con ese proyecto de capitalismo. No obstante, como lo veremos a continuación, la evidencia demuestra que los intereses de clase cristalizados en el bloque de poder estuvieron lejos del proyecto kirchnerista, así como la política económica y social terminó por fortalecer a fracciones de la burguesía contrarias a ese proyecto.

### **Un proyecto sin dirección ni estrategia: la política económica y social del kirchnerismo**

El ascenso del grupo productivo y la alianza del kirchnerismo con este grupo implicó el inicio de un accionar estatal que, expresado principalmente de la política económica, tenía por objetivo poner el pie el proyecto de “capitalismo nacional”. Es de resaltar que bajo los tres mandatos del Partido Justicialista posteriores a las crisis de 2001 nunca se pudo vislumbrar una política coherente y clara para su consolidación de parte de fracciones de la burguesía que pudiesen asumir como propio el proyecto esbozado. Como lo veremos a continuación, la política económica es ecléctica en sus objetivos y dirección, pareciera que avanza más sorteando las adversidades inmediatas que siguiendo un rumbo definido.

Así, por ejemplo, se intentó impulsar un proceso de intermediación de la integración en el mercado mundial en relación con la acumulación interna, así como un accionar contrarrestante del proceso de transferencia internacional del valor con base en dos líneas de acción de la política estatal: una reorientación relativa de la acumulación desde la valorización financiera hacia la valorización productiva, y un intento de sustitución de importaciones y exportaciones que favoreció relativamente una reindustrialización. De esta forma, se dio un giro de los principales objetivos de la política económica argentina hacia la maximización del crecimiento económico a través del estímulo a las exportaciones y la recuperación del mercado nacional, la creación de empleos y la reindustrialización, eliminando la obsesión por el control inflacionario. Lo anterior representó una ruptura parcial con el Consenso de Washington; al desechar el anclaje del peso al dólar como el instrumento clave para controlar los precios, se echó también por la borda la idea de que el combate a la inflación es indispensable para el crecimiento económico. Así, el control sobre el tipo de cambio se ha dado sobre todo en la idea de mantenerlo depreciado con el fin de

impulsar las exportaciones y estimular el crecimiento económico (Bastian y Soihet, 2012).

La valorización productiva implicó una mayor apropiación por parte del Estado de la renta agro-minera exportadora a través de las *retenciones*,<sup>9</sup> distribuyendo esta riqueza al interior del país mediante una incipiente política industrial, desarrollo en infraestructura y políticas de inclusión social. En la práctica, la introducción de las retenciones creó algo similar a un sistema de tipos de cambio múltiples con el fin de captar parte de la renta obtenida por los sectores tradicionalmente competitivos a partir del tipo de cambio real. De esta forma, las retenciones funcionaron como mecanismo de combate a la inflación y como fuente de ingresos para el Tesoro (Bastian y Soihet, 2012).

Sobre la base de la alianza con el grupo productivo, también se logró reducir los costos productivos industriales internos, promoviendo así un proceso de sustitución de importaciones, favorecido por la existencia de una capacidad ociosa resultado de la desindustrialización del periodo neoliberal, la reestructuración industrial que requería un incremento de los niveles de competitividad, heredada también del neoliberalismo, así como la subvaluación cambiaria. Este acuerdo también facilitó parcialmente la incorporación de la clase obrera, a partir de una política de contratación colectiva y negociación tripartita, que logró una relativa distribución de los incrementos de productividad entre salarios y ganancias (Grugel y Riggiozzi, 2007). A pesar de que no se presentaron cambios importantes en el perfil industrial del país, existió un intento de reindustrialización en Argentina, reflejado en el incremento de las exportaciones de origen industrial a una tasa promedio de 12% entre 2002 y 2007 (Bastian y Soihet, 2012: 115); este dinamismo estuvo liderado por las manufacturas de origen agropecuario, seguidas por las manufacturas de origen industrial, con crecimientos anuales del 15 y 14% respectivamente. No obstante, la estructura de productos exportables no varió significativamente respecto a la década de los noventa, permaneciendo una importante concentración

---

9 Las retenciones consisten en impuestos a las exportaciones tradicionales, principalmente productos agrícolas y petróleo. Se trata de un impuesto fijo, de forma que para cada unidad vendida en el exterior, el precio obtenido por el exportador en pesos estará dado, en virtud del tipo de cambio, por la diferencia entre el precio en moneda extranjera que el exportador obtiene menos este impuesto fijo. Como los exportadores no aceptan vender internamente a precios menores de los que pueden obtener en el mercado internacional, las retenciones resultantes de disminuir el precio obtenido por los exportadores en moneda nacional, significan que una parte de los aumentos de precios externos de los *commodities* no se traduce en los precios en el mercado doméstico (Bastian y Soihet, 2012: 88).

de productos primarios y *commodities* industriales de bajo contenido tecnológico (De Angelis *et al.*, 2013: 46). Además de lo anterior, persistió un proceso de financiarización que implicó una canalización de la inversión de determinada parte de las ganancias hacia inversiones especulativas y, en el caso de las empresas extranjeras, un proceso de repatriación de ganancias. La financiarización y los comportamientos oligopólico-rentistas de un sector de la burguesía nacional sumado al de actores transnacionales ha implicado una desvinculación del capital financiero en relación con el capital productivo, y particularmente con las pequeñas y medianas empresas (pymes), que carecen de acceso al crédito de la banca y que quedaron excluidas del proceso exportador y ancladas al mercado interno (Fernández y Vigil, 2010: 115).

De 2003 a 2006, el aumento de las exportaciones favorecidas por el tipo de cambio estable y competitivo, además del auge de las materias primas en el mercado internacional impulsado por la mayor demanda de China e India, proporcionó saldos positivos en la balanza comercial, situación que contribuyó para obtener también superávits en la cuenta corriente del orden de 3% del PIB (Bastian y Soihet, 2012: 97-98). Sin embargo, en la segunda mitad de la década anterior, el aumento del precio en el mercado internacional de los productos agrícolas, que también tienen un peso importante en la canasta de consumo popular, presionó los precios en el mercado interno, afectando el poder adquisitivo de los trabajadores y estimulando sus intentos por reponer estas pérdidas. Por su parte, la burguesía agrícola exportadora aumentó los precios para defender su participación de las ganancias en el ingreso, presionando hacia arriba la tasa de inflación. Las presiones inflacionarias aprecian el tipo de cambio real, provocando la caída de las exportaciones y el deterioro de la balanza comercial a lo largo del tiempo.

Así, a partir de esta nueva lógica en el modelo de crecimiento, la economía argentina creció a una tasa promedio de 8,5% en el período 2003-2008, siendo paralizada en 2009 a raíz de la crisis financiera internacional y retomando tasas de crecimiento superior al 8% en los dos años siguientes. Además, las reservas internacionales aumentaron en poco más de 40 millones de dólares entre 2002 (9 mil millones de dólares) y 2010 (50 mil millones de dólares). En ese mismo período, la disminución en el pago de intereses, el aumento de la recaudación tributaria y los impuestos sobre las exportaciones tradicionales, generaron superávits primarios de alrededor del 4% del PIB (Bastian y Soihet, 2012: 98).

Por otra parte, bajo el kirchnerismo prácticamente no se realizaron avances en el desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones, y su acceso y uso generalizado. El desarrollo de infraestructura física y energética se relacionó con la reestatización de empresas de diversos ámbitos: en transporte aéreo, Aerolíneas Argentinas y Austral, anteriormente en manos del grupo español Marsans, pasan a control del Estado en 2008; distribución de agua potable y tratamiento de líquidos cloacales, Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA), concesionada al grupo francés Suez, la empresa española Aguas de Barcelona y el grupo nacional Banco Galicia, regresa al control del Estado en un 90% en 2006, el 10% restante quedó en poder de los trabajadores, mientras el control operativo está a cargo de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias; espectro radioeléctrico y de comunicación satelital, ARSAT, controlada por la francesa Thales Spectrum, queda bajo responsabilidad del Estado en 2004; transporte marítimo, Talleres Navales Dársena Norte (Tandanor), estatizada nuevamente en 2007 otorgando el 10% de las acciones a los trabajadores; transporte terrestre, Ferrocarril San Martín y las líneas Roca y Belgrano Sur, bajo control estatal desde 2004 y 2007 respectivamente; yacimientos de hidrocarburos y de petróleo, Energía Argentina S. A. (Enarsa) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), creada la primera en 2004 y parcialmente expropiada la segunda en 2012; servicio de correo postal, Correo Oficial de la República Argentina, concesionada al local Grupo Macri y retomada por el Estado en 2003. En estas áreas infraestructurales, se esperaba un incremento importante de la inversión y gestión estatal, lo cual no se verificó con determinación.

En lo referente a la reproducción cognitiva y física de la fuerza de trabajo, y el desarrollo de trabajo complejo, existió una escasa acción estatal. Los programas de inclusión social se orientaron principalmente a garantizar la reproducción física de la fuerza de trabajo, disminuyendo de forma relativa la desigualdad y la pobreza. El gasto social estuvo dirigido a grupos sociales específicos: el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, impulsado originalmente por Duhalde, fue el programa social más amplio; otros se han implementado, como Familias, con el objetivo de mejorar la asistencia escolar; “Manos a la obra”, con el fin de respaldar la creación de cooperativas e iniciativas de empleo. Sin embargo, se acusó al gobierno de utilizar estos recursos para desarticular el movimiento piquetero a través de subsidios y gasto público en los barrios pobres con presencia de este grupo, y construir respaldo político atrayendo a las esferas institucionales

de poder a las estructuras civiles confrontadas con el gobierno. A pesar de lo anterior, la pobreza disminuyó entre 2002 y 2005, pasando de 57,5% a 33,8% de la población en ese período; el porcentaje de personas en condiciones de pobreza extrema disminuyó de 27,5% a 12,2% en el mismo rango de años, en tanto que las cifras de desempleo cayeron de 19,1% a 10,1% (Grugel y Riggiozzi, 2007: 89). Para 2006, la pobreza afectaba a 23,4% de la población y la pobreza extrema a 8,2%; por su parte, la tasa de desempleo se ubicaba en 8,5% y de subempleo en 10% en 2007 (Fernández y Vigil, 2010: 109).<sup>10</sup>

Una particularidad del caso argentino es la emergencia de la llamada economía social como forma de integración económica de las clases subalternas a partir de instrumentos orientados a la reproducción física de la fuerza de trabajo. En 2003 se impulsó un proyecto nacional llamado “Argentina trabaja” con el fin de coadyuvar en la recuperación política, social y económica del país, teniendo como eje central la creación de empleos dignos desde la llamada “economía social y solidaria”, definida en el Segundo Foro Nacional de Economía Social celebrado en el año 2012 en Argentina, como:

[la] actividad económica de los hombres y mujeres, producción, comercialización y consumo, que no se sustenta en la explotación del trabajo humano (ni ajeno y familiar), que es llevada a cabo en armonía con la naturaleza y tiende a la construcción de una vida digna para todos mediante la transformación social, generando nuevas relaciones económicas, sociales y culturales.

Por medio del Ministerio de Desarrollo Social y bajo el lema “Otra economía es posible”, el gobierno argentino promovió la inclusión de las clases subalternas a través de la generación de empleo, impulsando y fortaleciendo las empresas sociales, mutuales y cooperativas, mediante la capacitación y asistencia técnica a las pequeñas empresas, individuales o colectivas, facilitando apoyos económicos o microcréditos, constituyendo así un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local y regional. Sobre la base de este esquema, se crearon 24.633 cooperativas en los ámbitos eléctrico, telefónico, de abastecimiento de agua, entre otras. En 12 de las 23 provincias del país se desarrollan redes de microcréditos con Federaciones de Mutuales y Cooperativas, en las que se encuentran concentrados 2.822 emprendedores. Lo anterior se traduce en que este sector

<sup>10</sup> Ver Anexo estadístico, gráficos 1, 2, 3 y 4.

generó alrededor del 10% del PBI, desarrolló servicios públicos en más de la mitad de los municipios, elaboró el 45% de la producción láctea, el 97% de la electrificación rural y ha creado alrededor de un millón de puestos de trabajo.<sup>11</sup>

En suma, el kirchnerismo como fuerza política, durante los tres períodos en los que se mantuvo como la principal fuerza política en el gobierno fue incapaz de dotar de coherencia estratégica a su proyecto de formación de “capitalismo nacional”. Esta carencia, que se muestra claramente en el análisis de la política económica, es resultado no solo de la falta de capacidad estratégica del kirchnerismo; expresa, además, las limitaciones estructurales dentro de las que se movía el proyecto. Y no hablamos solo de las limitaciones estructurales de carácter económico, producto de las inercias y continuidades difíciles de romper luego de más de una década de convertibilidad y neoliberalismo rampante, sino también de las limitaciones estructurales de carácter político, puesto que, como dijimos, el kirchnerismo no era una fuerza política capaz de actuar de forma autónoma y dirigir el aparato de Estado según sus intereses. Su dependencia del poder político al que servía en cuanto parte del aparato Estado, fue la mayor traba a su proyecto de “capitalismo nacional”. Esto quedó expresado en las pocas ocasiones en que el kirchnerismo intentó llevar adelante una política más definida y coherente: en todas ellas tuvo que enfrentar el poder político de Estado al que sirvió.

### **Las limitantes del kirchnerismo como clase reinante**

Las características que asumió el Estado, como poder político, y el aparato de Estado con el arribo del kirchnerismo, así como la contracción que marcó su esencia como fuerza en el gobierno, tuvo su expresión más acabada en el enfrentamiento que se desplegó en 2008 entre la presidenta Cristina Fernández y la burguesía agroexportadora.

Como hemos señalado, en los años posteriores a la salida devaluadora se presentaron externalidades que modificaron la correlación de fuerzas en el seno de los grandes capitales productivos. Pues si en la crisis la burguesía agroexportadora aceptó la posición poco favorable de la imposición de las retenciones como una cota a sus ganancias, desde 2005 en adelante los precios internacionales de los *commodities* aumentaron considerablemente y de manera sostenida, lo que favoreció la posición económica

11 Cfr. Comunidad Microcrédito, 2012; Sosa, 2013.

de esta fracción. En tanto que las retenciones se habían establecido como un impuesto fijo, esto es, que no dependía del nivel de precios de las exportaciones en cuestión, todo aumento de los precios internacionales se traducía en una mayor tajada de captación de la renta por parte de los agroexportadores. Ante los primeros aumentos de los precios internacionales de las exportaciones, el gobierno kirchnerista permaneció pasivo. No obstante, ante la suba estrepitosa y el considerable poder económico que la fracción agroexportadora comenzaba a captar, el gobierno decidió en marzo de 2008 modificar el esquema de las retenciones, pasando de un esquema fijo a uno variable, a través de lo que se conoció como las retenciones móviles. Ante esta medida del kirchnerismo, la respuesta por parte de los sectores exportadores no se hizo esperar, por lo que las cuatro entidades agropecuarias que agrupan a nivel nacional a diferentes actores empresariales (Sociedad Rural Argentina –SRA–, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA–, Federación Agraria Argentina –FAA– y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria –Coninagro–) crearon la “Mesa de Enlace”, que resolvió inmediatamente implementar paros, cortes de rutas y “piquetes” como medidas de presión para obligar al gobierno a volver atrás en tal medida. Una parte del empresariado no agropampeano se sumó a la oposición de la medida y apoyó las protestas (por caso, la forma en que el grupo mediático Clarín informó sobre el conflicto provocó que la fractura entre el gobierno y la burguesía rural se extendiera hasta alcanzar a los grupos económicos vinculados a los medios de comunicación).

En un intento por contrarrestar la oposición que el agro llevó adelante, el gobierno buscó apoyarse en ciertos sectores del empresariado. Acorde con su proyecto de “capitalismo productivo nacional”, esperaba que las organizaciones representantes de los grandes grupos empresariales industriales asumieran la defensa de las retenciones móviles. Sin embargo, a diferencia del protagonismo asumido en 2001-2002, cuando esta fracción industrial había pugnado por construir una salida de la crisis muy beneficiosa para sus intereses (acaparando de forma indirecta una parte de la renta agraria), ahora, en el contexto de la disputa abierta por el gobierno para controlar una parte mayor de la renta con las retenciones móviles, permaneció expectante.

El enfrentamiento siguió escalando y se proyectó hasta los poderes del Estado, llegando al Congreso Nacional. Allí, finalmente, la presión de los agroexportadores y sus aliados dio resultados y el proyecto oficial fue rechazado en el Senado. La extensión del conflicto a escala nacional mostró



que la expansión de la “frontera sojera” iba más allá de lo puramente económico, pues conllevó modificaciones en la estructura social y política, lo que le dio forma y claridad a uno de los polos de la oposición hacia el gobierno kirchnerista.<sup>12</sup>

Este enfrentamiento con la burguesía agroexportadora fue un parteaguas en la historia del proyecto impulsado por el kirchnerismo y de su imaginario como fuerza política. La interpretación que el peronismo ofreció de la crisis de 2001 estuvo asentada en una caracterización reduccionista de los proyectos en disputa, al construir un imaginario en el que el neoliberalismo, con todos sus detestables “daños colaterales”, estaba directa e indudablemente asociado a los sectores empresariales financieros, quienes fueron señalados de manera pública como los responsables del desastre. Frente a este enemigo común que la “patria peronista” enfrentaba, el conjunto de sectores empresariales de base productiva fueron proyectados no solo como aliados, sino como los protagonistas imprescindibles del proyecto de capitalismo nacional incluyente. Pero este imaginario se quebró en 2008 cuando el conflicto por las retenciones puso de manifiesto que las líneas trazadas por el kirchnerismo entre protagonistas, aliados y enemigos, no eran tan simples como se creía.

## **Un capitalismo sin sujeto**

La “patria productiva” se fragmentó en aquel año, y no solo en el imaginario proyectado, sino que también significó un punto de bifurcación en las relaciones de fuerza que habían cuajado con el acuerdo duhaldista. Como señalamos, aunque con reticencias, la burguesía agroexportadora había aceptado la salida devaluadora y las consiguientes retenciones, pero salió de ese acuerdo dominante luego de la ofensiva del gobierno por retener una mayor parte de la renta agraria. Además, en el fragor del enfrentamiento, otros grupos empresariales también rompieron el pacto, como aconteció con el grupo Clarín, que pasó a la oposición más dura y abierta. Así pues, la alianza interclasista que parecía ser el sustento real y el asidero del proyecto de refundación del capitalismo que elucubró el peronismo se

---

12 “En otras palabras, bajo el predominio de la soja la producción pampeana es mucho más nacional que antes, porque se expande a zonas en que antes producían otros productos. Desde el punto de vista social, esta nacionalización significa que nuevos estratos sociales se identifican con esta producción, aun cuando desde el punto de vista productivo sean intrascendentes debido a la baja productividad en las zonas periféricas respecto a la que exhibe la región pampeana tradicional” (Basualdo, 2011: 155).



quebró. Aun así, estos reacomodos quizá no suponían poner en entredicho la posible existencia de otras importantes fracciones burguesas que encuentren en el proyecto en cuestión una posibilidad de realizar sus intereses, tal como la burguesía industrial, que fue el principal punto de apoyo del peronismo en la crisis de 2001. Sin embargo, es precisamente el comportamiento de esa fracción, que fue encumbrada por el peronismo como la portadora del proyecto del “capitalismo nacional”, la que puso de manifiesto los nulos apoyos de las fracciones burguesas dominantes hacia dicho proyecto.

Este comportamiento fraccional se da cuando los capitales industriales más concentrados han sido los más beneficiados por el modelo económico. Al menos, la evidencia sobre la cúpula empresarial muestra que los capitales colocados en el sector industrial son los que tuvieron la mayor proporción de apoyo estatal, por encima de los capitales agroexportadores.<sup>13</sup> Esto colocó a la cúpula industrial por encima de todas las demás fracciones burguesas y mostró que el proceso de expansión económica asentado en la demanda interna y en la mejora de la competitividad externa favoreció a esos grandes capitales productores de bienes.

Y aunque fue la más beneficiada con el acuerdo de posconvertibilidad, la “neutralidad” que esta fracción burguesa asumió durante el conflicto por las retenciones responde a las características que ha venido perfilando desde la década del noventa bajo el influjo de un proceso que determina las características e intereses del conjunto de fracciones burguesas dominantes: la creciente preponderancia de capitales externos. En efecto, si para 2002, aproximadamente 50 empresas controladas o vinculadas a los grupos económicos locales formaban parte de esa cúpula de 200 empresas, para 2007 ya solo 40 formaban parte de ella. La reducción de los capitales de base local en el interior de la cúpula (con 10 empresas menos) puede parecer poco relevante, pero hay que tener presente que esta contracción se da en tan solo cinco años. Todavía más, si se mira este indicador en el mediano plazo, el proceso de transnacionalización de las fracciones del

13 “La nueva política de promoción industrial del gobierno nacional reconoce como destinatario privilegiado a diversos grupos económicos locales. En efecto, los mismos concentran el 64% de la inversión promocionada que alcanza a 4.350 millones de pesos, el 22% de la ocupación y el 80% del costo fiscal del régimen. Cabe señalar que se trata de un reducido conjunto de grupos económicos, entre los que se encuentra el grupo económico Madanes, tanto a través de la empresa Anular (fabricación de aluminio) como FATE (neumáticos), Techint mediante proyectos presentados por Siderar y Siderca, el grupo económico Pérez Companc a través de su empresa controlada Molinos Río de la Plata (alimentos) y el grupo económico Urquía a través de su firma Aceitera General Deheza” (Basualdo, 2011: 142).

bloque de poder cobra toda su magnitud. Los datos muestran que en 1993 los capitales locales llegaron a controlar 94 de las 200 empresas (esto es, el 47% del total).<sup>14</sup> A esta desnacionalización hay que sumar otra tendencia que sobresalió durante el período kirchnerista, la centralización de capitales. Teniendo en cuenta la facturación de la cúpula en relación con el valor bruto de producción del conjunto de la economía, se observa que si en 1993 las ventas de la cúpula sobre el valor bruto de la producción total era de 17,9%, para el 2008 se encontraba en 31,9%. Valga mencionar que durante 2001 se observa un aumento considerable de este indicador al alcanzar el 37,9. Y lo mismo acontece con las ventas de las empresas industriales de la cúpula con respecto al valor bruto de la producción industrial, que pasa del 27,8% en 1993 al 42,7% en 2008 (durante la crisis de 2001 el indicador se desplazó hasta el 47,9%). Ahora bien, si se mira la participación que alcanzan las ventas externas de la cúpula empresarial respecto de las exportaciones totales del país, tenemos que si en 2001 esta era del 65% de las ventas externas totales, para el 2008 representaba casi el 75% (Basualdo, 2011: 175).

Estos procesos a los que ha estado sometida la gran burguesía argentina explican el comportamiento de sus fracciones, incluida la de la gran burguesía industrial, que como vimos no estuvo exenta de los procesos de desnacionalización y centralización descritos. Estos fenómenos revelan la contradicción central del proyecto de refundación capitalista que fue

---

14 A decir de Basualdo, el descenso en el predominio económico de los capitales locales dentro de la cúpula empresarial (que comienza a finales de la década de 1990) es un proceso que se desarrolla fundamentalmente por la vía de la venta del capital social en sus empresas, pero no precisamente por una baja rentabilidad o por problemas económicos o financieros, sino por el hecho de que estas ventas responden a una operación (la venta de un activo fijo) que busca una renta financiera, y dado que el precio del activo está en función de su rentabilidad, la venta en un momento de elevada rentabilidad conlleva importantes ganancias patrimoniales. Según este mismo autor, esto muestra que más que optar por invertir en actividades económicas, los grupos económicos locales se decantan por este tipo de ganancias que una vez hechas se remiten al exterior para desvincularlas de los precios internos, entrando a la valorización financiera. Aunado a la pérdida del porcentaje de sus ventas en la cúpula, las grandes empresas locales pierden el liderazgo de las exportaciones en la cúpula y pasan a estar comandadas por las fracciones de capital externo. Es por ello que desde mediados de la década de 1990 observamos la pérdida del predominio económico de los grupos económicos locales a manos de los capitales externos. “En síntesis, la *valorización financiera* culmina con una fracción del capital que disminuye su predominio económico de una manera contundente, pero retrocediendo a niveles comparables al comienzo de ese patrón de acumulación y concentrándose en la producción de bienes que exhiben ventajas naturales, especialmente relacionados con la producción agropecuaria. Así como pierde el predominio económico conserva su hegemonía política, lo cual le permite conducir la salida de ese patrón de acumulación, y específicamente del régimen de convertibilidad, preservando sus intereses específicos” (Basualdo, 2011: 133).

impulsado por el kirchnerismo. Pues si en el plano discursivo se construyó la idea de un “capitalismo nacional productivo” en el que la “burguesía productiva nacional” asumiría un rol preponderante, esta apelación nacionalista deja de tener sustento cuando se observan los procesos de transnacionalización de la burguesía argentina. La evidencia señala que lejos de la construcción de ese capitalismo nacional, el país austral estaría asistiendo a una forma de reproducción de capital que ha potenciado las relaciones imperialistas en su seno, si entendemos por imperialismo, no las relaciones diplomáticas entre dos gobiernos, sino más bien el dominio molecular que determinados capitales externos ejercen sobre los internos con los apoyos de sus respectivas estructuras estatales.

Así, la preeminencia de capitales transnacionales en la cúpula empresarial no es un asunto puramente económico; significa una gravitación de los intereses no nacionales dentro del bloque de fracciones dominantes, que le imprime al Estado, en cuanto condensación de relaciones de fuerza, y al aparato de Estado, la tarea de la defensa de esos intereses. Por ello, frente a la propuesta de aumentar el nivel de control de la renta agraria por una parte del aparato de Estado en nombre de un idealizado “capitalismo nacional”, el conjunto de fracciones dominantes de la burguesía se inclina por la defensa de sus intereses de clase, lo que incluye los intereses transnacionales que están lejos de un proyecto de desarrollo nacional incluyente. Esto abre un escenario de disputa entre, por un lado, un sector del gobierno nacional, en cuanto rama del aparato de Estado, y, por el otro, el poder político, esto es, el Estado propiamente dicho, que condensa la preeminencia de las fracciones burguesas que hemos descrito. Pero, entiéndase bien, este no es un escenario de “doble poder”; Estado y poder político no son unidades autónomas y paritarias, sino que es el Estado el que determina al aparato de Estado. El triunfo de la posición agroindustrial en el enfrentamiento con el kirchnerismo confirma esta hipótesis, pues puso de manifiesto que independientemente de los intereses del gobierno de turno el aparato está sujeto al poder político.

De tal forma, que la mayor limitante que enfrentó el proyecto productivo nacional radicó en que la reproducción del capital tiende a apuntalar a una de las fracciones del grupo productivo cuyos intereses están en las antípodas del proyecto defendido por el gobierno. No solo hubo un aumento de los precios internacionales de los *commodities*, sino también, como lo muestran ciertos estudios, un debilitamiento de la propulsión de los sectores mercado internistas, así como una baja diversificación de las

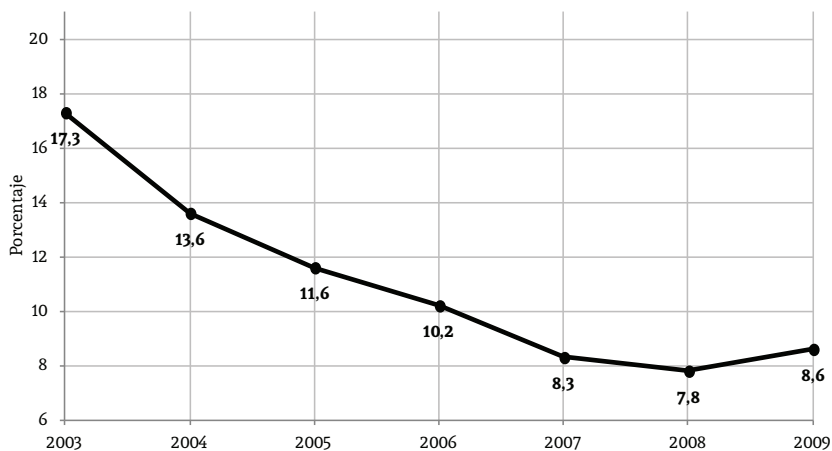
exportaciones, lo que implicó que la burguesía agroexportadora asumiera un rol determinante en la reproducción del capital y una posición preponderante en el bloque de poder. Las condiciones adecuadas de negocio que esta fracción del capital necesita pasan por un tipo de cambio subvaluado que permita la competitividad internacional de sus mercancías, ya que el mercado en el que esta fracción realiza sus ganancias está en el exterior. La base de la mayor competitividad de las exportaciones que trae consigo la política de un tipo de cambio depreciado está en la reducción de los costos de producción, específicamente de la reducción del costo de la fuerza de trabajo. Esto significa que la industrialización y la recuperación de los salarios, capaz de fomentar el crecimiento del mercado interno, están fuera de los intereses objetivos de dicha fracción.

En suma, el kirchnerismo apostó sus fuerzas por una burguesía nacional comprometida con el desarrollo general del país. En términos concretos, tendió a identificar esa burguesía ideal con la gran burguesía industrial. Sin embargo, esta fracción mantuvo altos grados de concentración y, sobre todo, de transnacionalización. La condición “nacional” que pudiera tener e imprimir al conjunto de bloque de poder es proporcional a sus grados de fusión con capitales extranjeros, esto es, a sus niveles de transnacionalización. Como vimos, la cúpula de esta burguesía está formada por un puñado de capitales de origen nacional, pero el grueso de ella se compuso de capitales transnacionales, por lo que, en general, sus intereses como fracción estuvieron en las antípodas de un proyecto que apostó a la transformación productiva con equidad. Ello explica que al momento del enfrentamiento entre el proyecto defendido por el gobierno y la tendencia de la reproducción del capital de favorecer a la burguesía rural exportadora, la gran burguesía industrial asumiera la defensa de la posición más cercana a sus intereses, es decir, al proyecto de la burguesía rural exportadora. El kirchnerismo fue, por tanto, un proyecto de “capitalismo serio” sin sujeto político que lo pueda realizar.

## Anexo estadístico

Gráfico 1

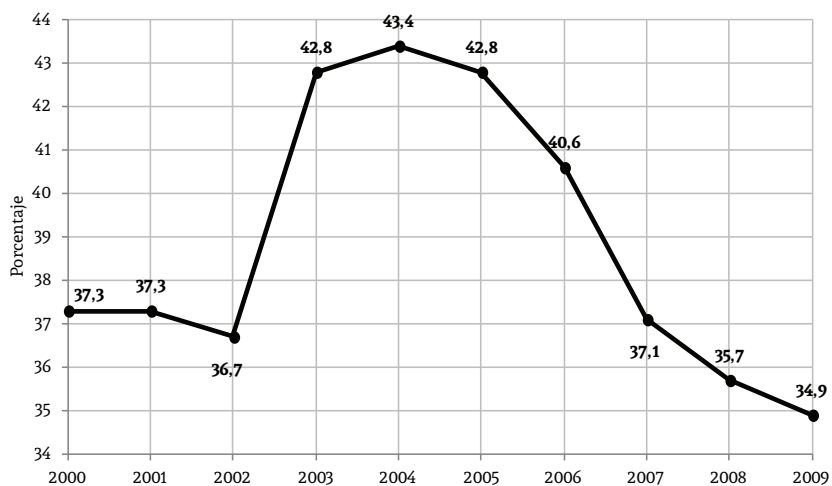
### Argentina. Evolución de la tasa de desempleo, 2003-2009



Fuente: Adaptado de Repetto y Potenza dal Masetto, 2012, p. 11.

Gráfico 2

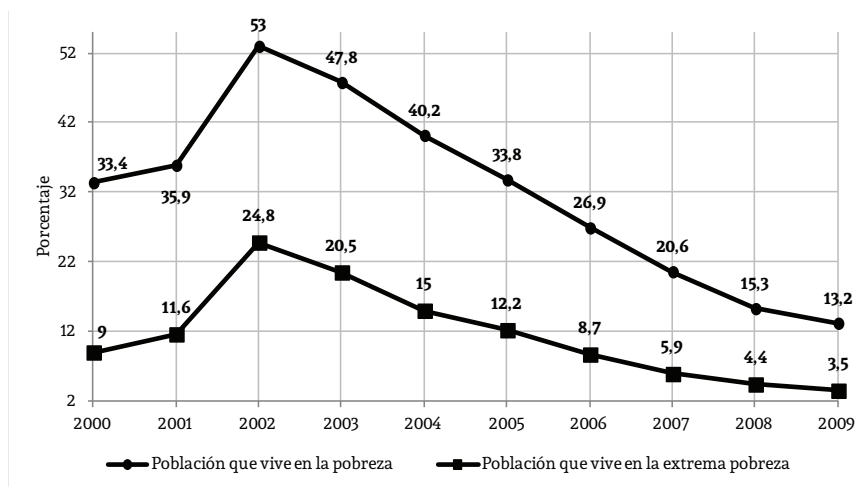
### Argentina. Evolución de la tasa de empleo no registrado, 2000-2009



Fuente: Adaptado de Repetto y Potenza dal Masetto, 2012, p. 12.

**Gráfico 3**

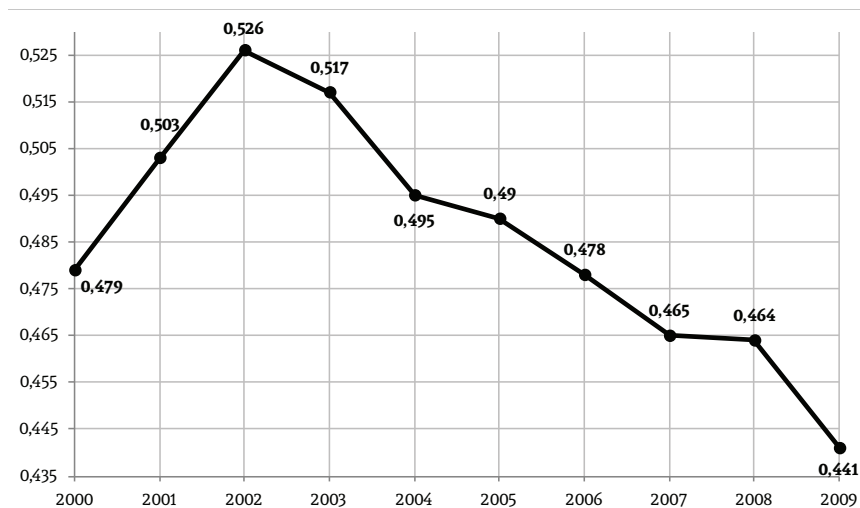
**Argentina. Evolución de la población que vive en pobreza y extrema pobreza 2000-2009**



Fuente: Adaptado de Repetto y Potenza dal Masetto, 2012, p. 14.

**Gráfico 4**

**Argentina. Evolución del coeficiente de Gini, 2000-2009**



Fuente: Adaptado de Repetto y Potenza dal Masetto, 2012, p. 15.

## Bibliografía

- Bastian, Eduardo y Soihet, Elena (2012). “Argentina y Brasil: desafíos macroeconómicos”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 171, n° 43, pp. 83-109.
- Basualdo, Eduardo (2002). “La crisis actual en Argentina: entre la dolarización y la redistribución del ingreso”. *Revista Chiapas*, n° 13.
- (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) (2013). *Datos de interés*. Disponible en <http://carbio.com.ar/index.php/exportaciones/>
- Cámara Argentina de Energías Renovables (2013). *Proyecto de ley sobre energías renovables en el Honorable Senado de la Nación*.
- Ceceña, Ana Esther (2008). “El posneoliberalismo y sus bifurcaciones”. *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*. Disponible en <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/Posneoliberalismo.pdf>
- Comunidad Microcrédito (2012). *Por una ley de economía social y solidaria en Argentina*, Mendoza.
- Costa, Augusto et al. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Buenos Aires: Atuel-CENDA.
- De Angelis, Ignacio; Calvento, Mariana y Roark, Mariano (2013). “¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Desde la teoría de la regulación. Argentina 2003-2010”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 173, n° 44, pp. 31-56.
- Fernández, Víctor y Vigil, José (2010). “Estrategias de desarrollo y reconstrucción estatal: obstáculos y desafíos en la Argentina del bicentenario”. En Dabat, Alejandro (coord.). *Estado y desarrollo*, pp. 99-158. México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Grigera, Juan y Eskenazi, Matías (2013). “Apuntes sobre la acumulación de capital durante la posconvertibilidad”. En Grigera, Juan (comp.). *Argentina después de la convertibilidad. 2002-2011*, pp. 165-193. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Grugel, Jean y Riggirozzi, María Pía (2007). “The Return of the State in Argentina”. *International Affairs*, vol. 3, n° 1, pp. 87-107.

- Katz, Claudio (2008). *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Osorio, Jaime (2004). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2010). “El hiato entre Estado y aparato: capital, poder y comunidad”. *Argumentos*, vol. 23, n° 64, pp. 63-86.
- Poulantzas, Nicos (2005). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Madrid: Siglo XXI.
- Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2012). “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe”. *CEPAL-Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*, colección Documentos de proyectos.
- Sosa, Laura (2013). “La economía social ya se ganó un lugar”. *Tiempo argentino*, 7 de abril. Consultado en <http://www.otraeconomiatandil.com.ar/la-economia-social-y-solidaria-que-avanza/>
- Wainer, Andrés (2013). “Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?”. En Grigera, Juan (comp.). *Argentina después de la convertibilidad. 2002-2011*, pp. 63-95. Buenos Aires: Imago Mundi.



**SEGUNDA PARTE**  
**El Estado, sus agencias y sus políticas.**  
**Experimentaciones y legados**



# Entre *idas y vueltas*. Contrapuntos sobre la intervención territorial y la construcción de estatalidades en la Argentina (2009-2015)

Ana Natalucci

## Introducción

En las últimas décadas, en el marco del consenso neoconservador, la política social adquirió un estatus privilegiado en el debate político. Entre los ochenta y los noventa, la universalidad de los derechos cedió paso a programas focalizados y *enlatados* que focalizaban beneficiarios. Luego de renunciar a la política de empleo, el Estado les cedió a los organismos multilaterales de crédito la asistencia social, situación metaforizada con la idea del *retiro del Estado*.<sup>1</sup> En los noventa, el término *territorio* sirvió para nombrar el ámbito de aplicación de las políticas, indicando la conformación de una lógica de acción con la cual el Estado intervenía de un modo diferente a como lo había hecho hasta entonces. Como corolario de esa famosa consigna *la nueva fábrica es el barrio*, lo territorial se constituyó en “un espacio habitado, escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, de la vida misma” (Arias, 2013: 2), donde no solo actuaba el Estado, sino también los Estados subnacionales y las organizaciones de ese gran magma llamado sociedad civil. No siempre lo han hecho con el mismo propósito y en la misma dirección, aunque compartan que esa intervención es fundamental para la construcción de poder y de representación política.

---

1 Se utilizará el recurso de la cursiva para remarcar las palabras o frases nativas.

Durante los años kirchneristas se expresó repetidamente la idea que el Estado había vuelto. Tal vez a modo de balance es menester preguntarnos qué significa esa frase, qué es lo que volvió del Estado, ¿qué tipo de intervención estaba en condiciones de hacer luego de la descentralización de los noventa y de la crisis de 2001? Desde el discurso oficial ese *regreso del Estado* se usaba para marcar una ruptura respecto de los años menemistas, sobre todo en la política económica, en la que el kirchnerismo impulsaba un perfil neodesarrollista, pero también en los modos de construcción política. El neoliberalismo, cuyo propósito era “fortalecer al estado como una maquinaria de promoción del interés privado y la competencia como principios de organización social” (Pérez, 2014: 20), constituía esa entidad de oposición. Para el kirchnerismo, se trataba de recuperar la acción del Estado en función de la promoción de la ciudadanía y de la regulación de los conflictos sociales. Es correcto el señalamiento que realiza Vilas respecto de que esa metáfora sobre las *idas y venidas* del Estado no permite observar que “los cambios en los objetivos y estilos de acción estatal responden siempre a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan” (Vilas, 2011: 11). Pero fundamentalmente, como bien ha advertido Verónica Gago, el neoliberalismo pensado “*desde arriba* [...] da cuenta de una modificación del régimen de acumulación global” (Gago, 2014: 10; destacado en el original). Desde ahí constituye una nueva fase del capitalismo, que ha transformado las instituciones estatal-nacionales. En este sentido, los cambios respecto de la acción estatal son innegables. Ahora bien, si el neoliberalismo se piensa como una nueva racionalidad, que instituye un dispositivo de gobierno por el cual se reformulan las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, aquella metáfora de la *idas y vueltas*, antes que descartada, debe necesariamente ser repensada.

El objetivo de este capítulo es pensar en este proceso, dando por sentado que a sabiendas de esa reestructuración societal que significó el neoliberalismo, el kirchnerismo intentó, por un lado, recomponer la autoridad política y, por otro, impulsar un modelo neodesarrollista que permitiera una reintegración social luego de la crisis de 2001. Para esto, intentó conjugar una lógica de soberanía fundamentada en la figura de “ciudadanos con derechos” sin trastocar los pilares neoliberales sedimentados en el período anterior.<sup>2</sup> Esta imbricación dio lugar a nuevas formas de politización a partir

---

2 Para profundizar los límites de la estrategia kirchnerista puede consultarse Natalucci (2015). Si bien en ese artículo el foco está puesto en el actor sindical, las reflexiones allí ofrecidas pueden servir para pensar también el problema de las organizaciones sociales.

de los modos de intervención estatal en los territorios. Para analizar este problema se tomará el caso de una política social específica: el Programa Ingreso Social con Trabajo (en adelante, PRIST), en cuya formulación e implementación fue central la participación de organizaciones sociales, en especial, del Movimiento Evita. Esta aproximación, aunque no agota las transformaciones sucedidas en los territorios durante el kirchnerismo, intenta plantear algunos de los ejes que no pueden faltar en el debate.<sup>3</sup>

## **Transformaciones del Estado y reorganizaciones territoriales**

Durante los noventa y en el marco del consenso neoconservador, el gobierno nacional impulsó un proceso de descentralización del Estado central. Este jugó un papel clave en la reconfiguración estatal, se reorganizó la prestación de los servicios educativos y de salud y se reconfiguró la institucionalidad preexistente, habilitando una “mayor decisión de los actores territoriales [acercando] las decisiones a los destinatarios de las acciones” (Arias, 2013: 5). Ese movimiento fue acompañado por un lenguaje novedoso: empoderamiento, capital social, sociedad civil, autogestión en el marco del fenómeno de individuación de los destinos (Papalini y Natalucci, 2005), libre iniciativa, autoempresarialidad, autogestión y responsabilidad sobre sí (Gago, 2014). Sin embargo, aquel proceso fue fallido en cuanto no siempre fue acompañado por los recursos económicos, institucionales y políticos necesarios. Más que de descentralización, se trató de un proceso de desnacionalización como unidad de acción.

En general, la sociología de la acción colectiva ha pensado que la rearticulación de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad bajo el paradigma neoliberal aparejó como consecuencia la desarticulación organizativa y la despolitización de los sectores populares. No obstante, desde otra lectura se puede pensar más bien en términos de la territorialización

3 Este capítulo presenta resultados de la investigación “Las transformaciones en la movilización durante el kirchnerismo” desarrollada entre 2012 y 2015 en el marco de mi trabajo como Investigadora Asistente del CONICET y en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Avances preliminares fueron publicados en Natalucci (2012a), Natalucci *et al.* (2013) y Natalucci y Pérez (2015). Los datos que se utilizaron en la escritura de este capítulo fueron elaborados a partir de un extenso trabajo de campo que implicó el seguimiento de las actividades de las organizaciones sociales involucradas, entrevistas a los agentes protagónicos del programa y análisis de los materiales producidos por el gobierno nacional, específicamente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Vale remarcar que la imposibilidad para acceder a datos oficiales sistemáticos sobre políticas sociales, en especial cuestiones presupuestarias, cantidad de beneficiarios y resultados, dificulta hacer un balance certero y definitivo.

del conflicto social (Natalucci *et al.*, 2013), que si bien puso en crisis formas organizativas tradicionales –como los sindicatos– generó otras nuevas. La emergencia y consolidación de organizaciones territoriales –piqueteras, sociales– que empezaron a prestar servicios a sectores que se habían *caído* del modelo es una de esas novedades. Por ello, más que de despolitización, en esos procesos emergieron nuevas formas de politización que se consolidaron en el kirchnerismo. Esas se erigieron en tensión con los gobiernos locales y transformaron las concepciones que las organizaciones tenían sobre la participación y la representación política, así como sobre el Estado (Natalucci y Pérez, 2015). Un elemento fundamental para la consolidación de este proceso fue la implementación de la política social, en cuanto conformó “un entramado de relaciones de cooperación y competencia entre las organizaciones piqueteras y los diferentes niveles del gobierno” (Svampa y Pereyra, 2003: 87).

Respecto de la política social, hay consenso para diferenciar las políticas implementadas en la convertibilidad de aquellas de la posconvertibilidad. Más allá de las razones (políticas, sociales, económicas) que suelen adjudicarse a ese cambio, a los fines de este capítulo es importante resaltar dos puntos de inflexión. El primero fue la decisión del gobierno de la Alianza (1999-2001) de transferir importantes recursos a las organizaciones piqueteras para minimizar la incidencia de las instituciones locales, sean intendencias o la red de punteros del *PT* bonaerense. Sin embargo, esta estrategia no solo no debilitó al *PT*, sino que terminó fortaleciendo a las organizaciones (Svampa y Pereyra, 2003). Esto profundizó la tensión entre los gobiernos –y poderes– locales y las organizaciones sociales en relación con la distribución de recursos y, fundamentalmente, por la representación de los sectores populares. El segundo punto de inflexión refiere a que tanto el gobierno de Néstor Kirchner como los de Cristina Fernández de Kirchner implementaron una importante cantidad de planes y programas con un intento –no siempre exitoso– de renovación de la política social. No obstante, aquella tensión entre intendencias y organizaciones, lejos de disolverse, pareciera haberse reconfigurado bajo otros términos.

### **Integrados e incluidos: algunas novedades en la política social durante el kirchnerismo**

El gobierno de Néstor Kirchner, por medio del Decreto 1506/04, determinó la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005 de la Emergencia Ocupacional

Nacional y la prórroga y reformulación del Programa Jefas y Jefes de Hogar, ambos sancionados por la Ley N° 25561/2002 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario –en la cual se declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria– y por el Decreto 165/2002 que creaba el Plan Jefas y Jefes de Hogar. El fundamento fue que la emergencia ocupacional no había sido superada y que era necesario cubrir las necesidades del sector poblacional vulnerable. Si bien el decreto establecía la prórroga del programa, por otro lado, sostenía la necesidad de su reformulación en virtud de la promoción de la cultura del trabajo para propiciar o bien la reinserción laboral de los beneficiarios, o bien su atención específica en caso de mayor vulnerabilidad. En definitiva, la norma introducía una categoría novedosa para la política social: el rasgo de empleabilidad de la población beneficiaria. Es decir, que las trayectorias laborales individuales previas determinarían quiénes tenían posibilidades de reintegrarse al mercado de trabajo vía un empleo y quiénes no (Scarfó, Hopp y Highton, 2009).<sup>4</sup> Los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y de Desarrollo Social (MDS) fueron los encargados de clasificar a los beneficiarios y reasignarlos a cuatro Planes Nacionales, a saber: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (“Manos a la Obra”), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (“El hambre es más urgente”), Plan Familias y Plan Integral de Promoción del Empleo (“Más y mejor Trabajo”); este último quedaría bajo la órbita del MTEySS.

Esta novedad, que *a priori* podría no significar nada, daba por supuesto que había un sector de la población que por falta de experiencia laboral o por *desapego a la cultura del trabajo* no tenía opciones de tener un empleo, aunque sea en la economía informal. Siguiendo a Scarfó, Hopp y Highton (2009), este concepto no era nuevo, se había instalado a mediados de los noventa a propósito de la identificación del colectivo de jóvenes que no estudiaba ni trabajaba –ni buscaba trabajo–. Incluso, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su recomendación 195 definió a la empleabilidad como un atributo que demostraba competencias y capacidades personales, que permitían “aprovechar las oportunidades de educación y de formación con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (Recomendación 195, OIT, citado en 2009: 12). Scarfó, Hopp y Highton, atinadamente, se

4 En este artículo, las autoras reconstruyen la genealogía del concepto de inempleabilidad, marcando la diferencia en contextos de desempleo estructural.

preguntan “¿qué significa ser un ‘inempleable’ en una sociedad organizada en torno al trabajo (tanto sus representaciones como los sistemas de protección, las identidades y las formas de reconocimiento social)?” (2009: 9). También hay que preguntarse por las implicancias sociales y políticas que tiene, en términos de la intervención estatal, que un sector de la población no pueda incorporarse al mundo del trabajo. Pues, en principio, marca una situación de imposibilidad estructural, que otorga a la categoría de “inempleable” la idea de permanencia. Al mismo tiempo, reduce a características subjetivas dificultades propias de las particularidades que asume el capitalismo en su etapa posfordista, que no requiere para su acumulación de pleno empleo. Por último, homogeneiza esa población solamente en función de falta de empleo. Al respecto, Scarfó, Hopp y Highton señalan que, como cualquier estereotipo negativo, los desempleados aparecen “hablados por otros sin la posibilidad de construir un lenguaje propio capaz de dar cuenta de la situación” (2009: 16). Sin embargo, como veremos en el caso analizado, algunas organizaciones dieron un debate al respecto, resignificando los términos de identificación, cuestionando el tipo de intervención estatal y proponiendo nuevas formas.

En términos de los efectos para la intervención estatal, este modo de pensar el problema de la desocupación marca una ruptura con la política social –por lo menos, de transferencia condicionada– tal como había sido diseñada hasta entonces. Esto es, los planes no podían seguir bajo la lógica de la transitoriedad, ya que este sector de la población no solo no tenía trabajo formal o informal, sino que tampoco iba a tenerlo en el mediano plazo. Este cambio de políticas, de transitorias a permanentes, supone para Merklen “una naturalización de la noción de riesgo social [por la que] la intervención social en buena medida se convenció a sí misma de que el riesgo de desempleo es algo intrínseco a la sociedad en que vivimos [...] de que la inestabilidad no puede ser evitada” (Merklen en Danini, 2013: 11). Aquel cambio da por sentado que el desempleo tiene un carácter estructural, y por lo tanto, hay que generar mecanismos de compensación –vía inclusión social, por ejemplo– para aquellos sectores que no pueden ser integrados a través de un empleo. Al respecto, el MDS, sostenía que:

El Programa de Ingreso Social con Trabajo se encuentra orientado a la generación de trabajo genuino y está destinado a aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años y otras herramientas de política social



desplegadas, aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal. Estos sectores, que constituyen el “núcleo duro” de la desocupación en la Argentina, son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas y, por lo tanto, requiere de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años (s/f: 3).

Para recapitular, la estrategia neodesarrollista del kirchnerismo tendría dos tipos de ganadores (además de los *verdaderos* ganadores, los sectores dominantes): por un lado, los que podrían integrarse a la dinámica económica vía empleo –aun con desiguales accesos a los derechos laborales– y, por otro, los que necesitaban de mecanismos de inclusión social vía políticas sociales. De acuerdo con este razonamiento, el gobierno implementó una serie de programas que funcionaron como formas alternativas de empleo, orientados hacia la economía social. El argumento era claro: la política económica había reducido la pobreza del 50% que se encontraba en 2002 al 30% en 2009.<sup>5</sup> Por limitaciones estructurales de la economía, la posibilidad de seguir reduciendo ese porcentaje de pobreza/indigencia era mínima, por lo que solo restaba garantizar su contención.

Durante el acto de lanzamiento del PRIST, el 14 de agosto de 2009, la presidenta Fernández de Kirchner declaró que el problema en la Argentina no era la pobreza sino la inequidad social.<sup>6</sup> De alguna manera, implicaba la aceptación de que un importante sector social no podía ser integrado con derechos plenos, pero que requería de algún tipo de acción por parte del gobierno nacional. En su discurso, cuestionó también al asistencialismo, y por inferencia, a la implementación de subsidios a la pobreza, como los programas de transferencia condicionada de ingresos. Para finalizar, reafirmó la línea estratégica que el gobierno había adoptado en materia de política social, consistente en la promoción del empleo, esta vez bajo la forma del cooperativismo. Es decir, cuando la presidenta mencionaba que la inequidad social se combatía con trabajo, no se refería a la creación de puestos de trabajo en el mercado formal, sino bajo la forma de cooperativas fomentadas y financiadas por el gobierno nacional.

5 Como ya se mencionó, la falta de información pública oficial en el rubro de las estadísticas lleva a que la referencia a porcentajes pueda ser controversial. Esa cifra en torno al 30% es ofrecida por el Observatorio Social en su Informe sobre indicadores sociales. Ver Guimenez y Hopp (2011). Asimismo, en su Informe de Prensa el Observatorio de la Deuda Social Argentina, la Universidad Católica Argentina (UCA) sostiene que para 2009 la pobreza alcanzaba al 29% de la población.

6 “CFK: ‘El trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza’”, *Página/12*, 14/8/2009. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-129979-2009-08-14.html>

## Para incluir mejor

El lineamiento orientado a la economía social había sido implementado a propósito del diseño del plan Manos a la Obra en agosto de 2003.<sup>7</sup> El Programa Inversión Social (PRIS) impulsado a principios de 2009, cuando Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita, desempeñó el cargo de subsecretario de Comercialización de la Economía Social en el MDS, constituía una continuidad.<sup>8</sup> Ambos tenían como centro a la economía social y a la conformación de cooperativas para la producción alternativa. El Manos a la Obra suponía el financiamiento de equipamiento para cooperativas ya constituidas; sin embargo, pese a los recursos económicos dispuestos por el gobierno, aquellas tenían un grave problema respecto de la comercialización de sus producciones. Básicamente, las cooperativas dependían para su supervivencia de que el Estado comprara su producción. Por eso, en el diseño del PRIS se previó la posibilidad de que las cooperativas se desempeñaran en la rama de servicios más que en la producción de objetos. La implementación del PRIST profundizó esta posición, al concebir a “las cooperativas de trabajo como una metodología de abordaje para incorporar a los sectores que estaban fuera del mercado laboral formal” (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014).<sup>9</sup>

En junio de 2009, el kirchnerismo se enfrentaba a una situación difícil: por primera vez desde que había asumido el gobierno perdía elecciones

---

7 Este Plan asumió la modalidad de entrega de subsidios a cooperativas de las organizaciones y de grupos administrados por los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) (Logiudice, 2010). Dichos subsidios debían destinarse a la compra de materias primas, equipamiento y maquinarias para la producción. Se firmaron convenios por un monto de 1.790.000 pesos, beneficiando a 84 proyectos de 17 organizaciones (entre ellas, la Federación de Tierra, Vivienda y Habitat (FTV) y Barrios de Pie). A partir de 2005, el Ministerio decidió “enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Los mismos debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, que debía definir la problemática de la economía social en la región y priorizar los proyectos de acuerdo a su perfil socioproductivo y el entramado institucional” (Logiudice, 2010: 8). Por medio de la resolución 2476/2010, el MDS incorpora el Plan “Manos a la Obra” a la estructura del PRIST (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014).

8 Las cooperativas inscriptas en el PRIS estaban integradas por 18 personas, se ocupaban de realizar obras públicas y mejoramiento en escuelas, espacios públicos, conexión de cloacas, tendido de la red de agua, desmalezado, mantenimiento de sumideros y mantenimiento de la red vial. En el primer semestre que se ejecutó (primero de 2009), el programa benefició a 15 mil personas residentes en el primer y segundo cordón del GBA (Natalucci, 2012a).

9 En ese lineamiento, llamado “Argentina Trabaja”, además de los dos programas ya mencionados, se incluyó también al “Federal de Emergencia Habitacional” y “Agua más trabajo”, ambos implementados para mejorar condiciones de hábitat y desarrollados a partir de cooperativas de trabajo (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014).

legislativas de medio término. Si bien los resultados fueron heterogéneos según las provincias, hizo una mala elección en Buenos Aires, bastión tradicional del peronismo, y donde competía Néstor Kirchner contra Francisco de Narváez, un empresario de derecha con poca estructura partidaria y escaso anclaje territorial, por lo cual el resultado se leía en términos de voto anti-k más que de apoyo a la lista ganadora. Respecto de la cantidad de escaños, el oficialismo perdía cerca de 20 diputados y 4 senadores nacionales, dejando de tener mayoría legislativa. Asimismo, según datos proporcionados por Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez en relación con indicadores socioeconómicos, a mediados de 2009, “el debate en torno a la pobreza, la desocupación y la informalidad [se había registrado] en la agenda pública y estatal con la misma intensidad a los años posteriores a la crisis 2001” (2014: 344).<sup>10</sup>

El kirchnerismo evaluó que la falta de *profundización del modelo*, en un contexto de estancamiento económico producto de la crisis económica internacional, había sido decisiva en el resultado electoral. De ahí que impulsara dos nuevos programas sociales: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) –Decreto 1602/09– y el PRIST –Decreto 1067/09–. La AUH, clásico programa de transferencia condicionada al estilo del Progreso de México o el Bolsa Familia de Brasil, constituye una transferencia monetaria directa a madres sin trabajo o con empleo informal/intermitente, con hijos a cargo.<sup>11</sup> La contraprestación requerida incluye constancias de asistencia educativa y sanitaria. En cambio, sobre el PRIST se abrió un debate respecto de si podía incluirse dentro de los programas de transferencia condicionada.

El Decreto 1067/09 establecía que la misión del PRIST debía orientarse a “la generación de condiciones favorables que dinamicen la economía productiva del país, desarrollando acciones y políticas específicas destinadas a grupos especialmente vulnerables” (Decreto N° 1067, 2009: 1). Según los informes del MDS, el propósito del programa consistía en la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa. Complementariamente, buscaba generar “ingresos para familias vulnerables, mejorar las condiciones sociales y de calidad de vida en los barrios más postergados” (MDS, 2009: 1). Según el MDS (2010a),

10 Esta idea es compartida por Guimenez y Hopp (2011).

11 Entre los diferentes especialistas hay coincidencias en que la AUH marcó un cambio significativo en el posicionamiento del gobierno nacional respecto de los programas de transferencia condicionada de ingresos. Para profundizar sobre esos puntos de vista, ver Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014).

el PRIST debía conformarse en una herramienta orientada al “desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales y a la generación de trabajo genuino”. De acuerdo con la Guía Informativa elaborada por el MDS, el programa apuntaba a crear “oportunidades de inclusión” y mejorar “la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables” (2010a: 3). En esta dirección, se explica, por una parte, la organización bajo la forma de cooperativas y, por otra, la realización de obras de infraestructura local y/o saneamiento que contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida, tal como infraestructura y equipamiento urbano, saneamiento ambiental y producción comunitaria; obras públicas y mejoramiento habitacional (refacciones de clubes, escuelas, mejoras y construcción de viviendas).

## **Dos discusiones en torno al PRIST como política social**

En torno al PRIST se generaron dos discusiones. La primera, en relación con la pertinencia de incluirlo dentro del conjunto de programas de transferencia condicionada. La segunda, respecto de la tensión entre focalización e integralidad. Siguiendo a Vilas, las políticas de lucha contra la pobreza presentan como características comunes la selectividad y la focalización, es decir, constituyen dos criterios para “identificar de la manera más precisa quiénes integran la población-meta de la política y son por lo tanto destinatarios de sus acciones, es decir, quiénes son los pobres” (Vilas, 2011: 147). En el caso del PRIST, esos criterios deberían identificar quiénes son los empleables y quiénes los inempleables.

Acerca de la primera discusión, el criterio de clasificación de un programa de transferencia condicionada está dado por la idea de contraprestación. Siguiendo a Merklen (Merklen en Danini, 2013), dicha noción implica una reformulación de cómo se pensaba el derecho a la asistencia; es decir, de la idea según la cual toda persona, por el hecho de ser ciudadano, tenía derecho a ser asistido, se pasó a otra en la que la persona que es ayudada es convencida que está en deuda con la sociedad, y que esta solo puede ser cancelada con una contraprestación. Por esta cuestión, Zarazaga considera que si bien el PRIST exige, más que una condicionalidad en educación o salud, una contraprestación laboral, “es un sistema no contributivo cuyo objetivo consiste en paliar la pobreza y no la intervención activa en el mercado laboral” (Zarazaga, 2014: 72), utilizado para “dar una respuestas a una necesidad política del gobierno que lo creó” (Zarazaga, 2014: 71). Si bien este

argumento puede ser correcto en el sentido de que el PRIST no busca la integración al mercado laboral, no por ello supone una mera contraprestación como la AUH. Por su parte, para Lo Vuolo el PRIST constituye “otro programa asistencial de empleo que corporiza el modo estático de regulación de la cuestión social que hace tiempo se viene consolidando en el país” (Lo Vuolo, 2010: 4). Debido a que su estudio es de 2010, el mismo autor señala que por el poco tiempo de implementación solo es posible llegar a esa conclusión confrontando el discurso del programa y su aplicación operativa, evaluada desde un ideal del cooperativismo. Si en el caso de Zaragoza la crítica está puesta en la utilización política por parte del gobierno y en el despliegue de una estrategia clientelista, en el de Lo Vuolo está en señalar los supuestos vacíos en la formulación del programa y las dificultades que traería para su implementación. Aun con sus diferencias, en ambos casos el foco está concentrado en el texto del programa más que en los efectos que podría aparejar.

En cambio, estudios que no solo se han interrogado por las cuestiones discursivas del PRIST sino también por su implementación y efectos (Guimenez y Hopp, 2011; Neffa y López, 2011; Natalucci *et al.*, 2013; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014), surge que aun con ciertos problemas abrió un campo de posibilidades. Por un lado, para la formación y capacitación de sus integrantes; por el otro, para una apuesta por formas alternativas de empleo en un contexto en el que, como se mencionó repetidamente, no se prevé por lo menos en el mediano plazo llegar al pleno empleo. Este desafío no solo benefició al gobierno, sino también a organizaciones territoriales.

Una segunda discusión en torno al PRIST se dio en la disyuntiva entre focalización e integralidad. Siguiendo a Vilas (2011), la integralidad implica el reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza para correrlo de la subjetividad de los pobres. Es decir, la pobreza no sería una característica intrínseca de los sujetos por sus incapacidades para aprovechar las oportunidades que se les han presentado, sino una situación estructural que excede su voluntad e intencionalidad. Desde el discurso oficial pudo haber habido una intención de inscribir al PRIST en un marco de derechos y de integralidad a partir del acceso a otros derechos que da el trabajo cooperativo; sin embargo, por su implementación hay algunos matices que advertir.

De acuerdo con Sojo, más que la noción de focalización es conveniente usar la de selectividad en cuanto aquella es tautológica, ya que toda

política social está referida a una “población-objetivo” (Sojo, 2007: 113). Recapitulando, en los ochenta se produjo un reduccionismo del concepto donde la principal crítica se dirigía hacia la universalidad, proponiendo en su reemplazo la focalización, acompañados por el de “eficacia, eficiencia y equidad” (Sojo, 2007: 114). En este marco, durante los noventa la formulación de los programas sociales se realizó en términos de un profundo cuestionamiento a los derechos y sus garantías, priorizando un tipo de política social que asistiera estrictamente la pobreza. Ya entrado el siglo XXI, para Sojo se produjeron modificaciones por lo menos en dos sentidos. Primero, la formulación de la política social en estrecha vinculación con la redistribución y el crecimiento económico. Segundo, la definición de la protección social como el “conjunto de intervenciones públicas [que establecen] relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud” (Sojo, 2007: 119). Esta última daba por supuesto que la pobreza respondía a una multiplicidad de factores, que dio lugar a la idea de integralidad.

De esta manera, más que intentar encasillar al PRIST en alguno de los polos de la disyuntiva focalización/derechos, hay que pensar que se trata de un programa con un abordaje basado en una concepción integralista y multidimensional de la pobreza que involucra nociones tales como protección social, derechos, etcétera. Según esta concepción, para el MDS la integralidad requería de una articulación multiactoral y plurinstitucional, que se plasmó en la estructura institucional bajo la forma de coordinación entre cinco ministerios nacionales (Planificación Federal, Salud, Economía, Educación y Trabajo), varias direcciones y coordinaciones (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014). Es decir que, aunque el PRIST depende del MDS en términos de su implementación y financiamiento, se creó una mesa de trabajo en la que intervienen delegados de los diferentes ministerios. Si bien no hay estudios que releven la eficacia de este diseño ni el despliegue alcanzado, vale destacar que se produjeron dos intentos por generar esas articulaciones: programa de Promotores en Salud y de finalidad educativa, como el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FINES), bajo la supervisión de los ministerios de Salud y Educación. Asimismo, se crearon programas de Especialización y Perfeccionamiento en acuerdo con universidades nacionales.

Es decir, que el PRIST ha tenido una lógica de focalización como cualquier política social, de selectividad respecto de la elección de los beneficiarios y de integralidad al momento de planificar el involucramiento de los cooperativistas. No tiene un carácter universal –como el de los derechos–,

más bien estuvo dirigido a un sector de la población identificado como *po-bre, vulnerable o inempleable*. No obstante, esta distancia entre el discurso oficial y el diseño e implementación del programa no puede constituir el pilar para denostar su existencia y obviar el análisis de sus efectos sociales.

### **Características del PRIST**

En términos de su esquema administrativo, el PRIST depende de una Unidad Ejecutora (UE), un Ente Ejecutor (EE) y una Contraparte. La UE opera por medio de direcciones específicas, cuya función se orienta a establecer los criterios que deben contener los proyectos y analizar la factibilidad de las propuestas de obra con los EE (provincias, municipios y/o federaciones de cooperativas). Estos EE se encargan de asignar los módulos, firmar los convenios con los EE y de hacer el seguimiento (de ejecución y administrativo) de las obras realizadas por las cooperativas. Asimismo, se utilizaron los ya vigentes Centros Integradores Comunitarios (CIC) para estrechar las vinculaciones con los gobiernos provinciales.

Inicialmente, y por cuestiones de factibilidad, el programa empezó a implementarse a través de los municipios del GBA, en lo que se conoció como la primera etapa. Para esto el MDS creó el operativo *Distribuidor*, cuya función era organizar la asignación de los cooperativistas en los diferentes distritos, manteniendo un criterio equitativo y eficaz. El modo de hacerlo preveía en un primer momento una evaluación cuantitativa de la población local a partir de diferentes bases de datos disponibles (de indicadores sociales, demográficos y ocupacionales)<sup>12</sup> y luego una etapa cualitativa, que permitía modificar la cantidad de beneficiarios asignados.

Esta decisión trajo aparejadas fricciones con organizaciones afines y conflictos con las adversarias al gobierno, que esperaban poder reunir en el PRIST los diferentes programas con los que venían trabajando en los territorios (Natalucci, 2012a). A raíz de esto, el gobierno nacional decidió

---

12 Se utilizaron las siguientes bases de datos de la población comprendida entre los 18 y 64 años de los aglomerados urbanos: 1) indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas elaborado por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) realizado en noviembre de 2001; 2) tasa de actividad, tasa de desocupación y tasa de ocupación obtenidas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el INDEC en el segundo trimestre de 2009 y 3) Evaluación de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de Pensiones Asistenciales.



abrir una segunda etapa, en la cual las organizaciones tuvieran cupos de cooperativas, además de las que ya se preveía que tendrían las provincias.<sup>13</sup>

El financiamiento dependía del presupuesto nacional. El PRIST se financiaba con los aportes del Tesoro Nacional que correspondían al presupuesto del MDS. Según datos proporcionados por Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, este representaba el segundo gasto del total del gasto social: 21,65% y 13,24% del presupuesto ejecutado en 2010 y 2011, respectivamente. El 30% de los fondos totales eran destinados a cada obra, el 70% a los pagos que perciben, de modo directo, los receptores del Programa (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014: 348).

Entre 2009 y 2012, la implementación disponía de la conformación de cooperativas, integradas por entre 50 y 60 personas, con cuadrillas encabezadas por capataces –que se ocuparían tanto de la organización del equipo de trabajo como de la supervisión de las obras– y orientadores –a cargo de la promoción sanitaria y educativa de los integrantes de la cooperativa y su entorno familiar–. A partir de 2012, el MDS decidió que las cooperativas estuvieran integradas por 30 personas. Cada una debía registrarse en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), con el fin de que sus integrantes pudieran acceder al “monotributo social” y contar con obra social y vacaciones (MDSN, 2010b). Siguiendo el criterio de selectividad, para ser beneficiario de una cooperativa era necesario pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, no tener ingresos familiares provenientes de programas sociales (a excepción de la recepción del Plan Familias y luego de la AUH) o de prestaciones previsionales, no estar registrado como empleado en actividad o monotributista, no recibir seguro de desempleo y estar domiciliado en las localidades definidas como prioritarias para la implementación del programa.

El tipo de trabajo que las cooperativas llevaban adelante no tenía que ver con la producción de objetos para la comercialización –a diferencia de

13 Según datos proporcionados por Fiszman (2012), “la primera fase del Programa se implementó en 36 distritos del Gran Buenos Aires y alrededores en los cuales se distribuyeron 100.000 puestos de trabajo, utilizando como criterios una cantidad mínima independientemente de las características demográficas, socioeconómicas e institucionales (10% de los puestos); la cantidad absoluta de población desocupada en condiciones de pobreza estructural (población de 18-64 años desocupada que habita en hogares con NBI, 50% de los puestos); y la incidencia de la pobreza (incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI, 40% de los puestos). En la segunda fase del programa se creó un distribuidor complementario de ajuste con información cuantitativa y cualitativa respecto de la extrema vulnerabilidad de la población para otros 50.000 puestos de trabajo. Los criterios fueron la ‘incidencia de villas o asentamientos y déficit extremo de infraestructura urbana’ (80% de los puestos) y la ‘evaluación de capacidad logística y gestión’ (20% de los puestos)” (Fiszman, 2012: 11).



las del PRIS-, sino con ser mano de obra para la realización de proyectos de obra pública, entre otros, saneamiento, infraestructura urbana (veredas, iluminación, desagües) y comunitaria (mejoras y ampliación de escuelas, centros comunitarios, centros de salud), hábitat y mejoramiento de espacios verdes (plazas, tratamiento de residuos). Como se dijo, de esta manera se sorteaba el problema que habían tenido las cooperativas del programa Manos a la Obra respecto de la comercialización de sus producciones.

La remuneración estaba estipulada en \$1200 mensuales para los cooperativistas y 2200 para los capataces y orientadores. Desde febrero de 2012, se agregó un monto fijo de dinero en concepto de presentismo (\$300) y productividad (\$250), ambos abonados bimestralmente. Como contraparte de la retribución, y siguiendo el criterio de integralidad mencionado, cada cooperativista debía cumplir con 40 horas semanales de trabajo y realizar un curso de perfeccionamiento de su oficio original o de terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, asistencia integral a la familia, contable y jurídica. Esta decisión fue producto del diagnóstico del MDS acerca de algunas características de la población involucrada, de la cual el 75% no había concluido la escolaridad formal ni poseía oficio o capacitación laboral.

Respecto de la cobertura del programa, para Neffa y López (2011), a finales de 2010 contaba con 144 mil inscriptos, de los cuales 44 mil habían sido observados por el incumplimiento de los requisitos; 70 mil ya se encontraban trabajando en las cooperativas y los 30 mil restantes ingresarían en febrero de 2011. Para Fiszman (2012), la mayoría de las cooperativas se conformaron entre 2011 y 2012, cuando la etapa provincial ya estaba en marcha: 1777 y 6024 respectivamente. Para Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014), en octubre de 2012 el programa había superado los 201.000 cooperativistas.<sup>14</sup>

## **Economía social y economía popular**

Sin duda, la organización de las cooperativas se realizó desde el MDS o los EE. Este punto ha sido uno de los más criticados por los especialistas, ya que no responde a los parámetros del cooperativismo respecto de la auto-gestión y la autoorganización. Más bien, pareciera copiar la lógica vertical

---

<sup>14</sup> Como se mencionó en una nota al pie, la imposibilidad de acceder a datos sistemáticos del MDS hace difícil saber con certeza la cifra exacta de beneficiarios y sus oscilaciones con el tiempo.

de los trabajadores en relación de dependencia. En torno a este punto se produjo una última discusión, entre la economía social y la economía popular. Esta ya no tenía relación con las características del programa sino con el tipo de intervención estatal, esto es, con el modo en que se construye poder en los territorios. Ambas posiciones tuvieron diferentes defensores: por un lado, el MDS; por el otro, organizaciones territoriales, principalmente el Movimiento Evita (ME) y luego la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

Es importante mencionar que el Movimiento Evita desde su creación fue una de las organizaciones más activas en promover la generación de un movimiento social kirchnerista que sirviera de base social y construyera a la vez una nueva representación de los sectores populares.<sup>15</sup> La decisión de formar el ME se produjo a principios de 2005 cuando se había hecho evidente que aquel movimiento no lograba consolidarse (Natalucci, 2012b). Desde su origen, ha seguido un estilo de construcción movimientista, con predominio de una estrategia heterónoma y de una impronta plebiscitaria de legitimación política. El Estado es pensado como “un espacio clave desde el cual transformar el orden social en tanto aquel posibilita, entre otras cuestiones, la instauración de derechos” (Natalucci, 2012b: 31). De ahí que una de sus estrategias principales haya sido la participación en la implementación de políticas públicas. La crisis internacional de 2009 y sus consecuencias para la economía argentina hizo evidente que el desafío no debía orientarse a la distribución del ingreso, sino del trabajo como posibilidad de alcanzar el pleno empleo.<sup>16</sup> En este sentido, el esfuerzo de la organización debía orientarse a la unidad de la clase trabajadora, y para esto eran importantes dos acciones: estrechar lazos con la Confederación General del Trabajo (CGT) y unificar bajo un mismo espacio a todos los trabajadores de la economía social e informal. Por ello, el 19 de agosto de 2011 Emilio Pérsico –en representación de las cooperativas del ME–, Gustavo Vera –por la cooperativa

15 Por cuestiones de espacio no podremos explayarnos sobre las características del ME. Al respecto, ver Gómez y Massetti, 2009; Natalucci, 2012b y Schuttenberg, 2014.

16 A propósito del 11 de marzo, aniversario de la asunción de Héctor Cámpora, el ME organizaba un acto de conmemoración y posicionamiento en el espacio político. En 2010, fue realizado en el club Ferrocarril Oeste de la Capital Federal, bajo la consigna “En defensa del consumo popular y el salario”. En dicha oportunidad, Emilio Pérsico –secretario general– manifestó la necesidad de crear un millón de puestos de trabajo, que permitiera mejorar las condiciones de vida de millones de personas y revertir la fragmentación de la clase trabajadora en términos de sus condiciones laborales y salariales y políticas. La creación de esos puestos de trabajo no provendría del sector privado ni público sino de que el Estado subsidiara las cooperativas de trabajo. Esta postura ha sido ratificado por el dirigente en entrevistas con la autora.

textil La Alameda–, Luis Caro –por el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER)– y Juan Grabois –por los cartoneros del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)– fundaron la CTEP.<sup>17</sup> El ME ha tenido un rol importante en la implementación y gestión del PRIST, sobre todo en la provincia de Buenos Aires. Allí, durante la gobernación de Daniel Scioli, se creó en agosto de 2010 la Secretaría de Participación Ciudadana y el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana, donde ha participado el ME.

Como se mencionó, para el MDS, el PRIST constituía “una herramienta más en el desarrollo de procesos de desarrollo local y economía social desde las capacidades humanas y territoriales” (s/f: 3). Era necesario articular las diferentes etapas de la cadena productiva, el fortalecimiento de las empresas sociales y de la Economía Social (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014). Según la definición del referente en la temática, José Luis Coraggio, la economía social se trata de “un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, con lógica propia, diferenciado y contrapuesto a la economía de capital y la economía pública” (Coraggio, 1998: 14). Esa economía, que puede asumir diferentes nombres –*economía social, economía solidaria, economía del trabajo*–, remite a una lógica que se distancia al mismo tiempo de la privada y de la pública. Acá la llamaremos economía social y solidaria (ESys).

Tiene una lógica opuesta a la “de la economía del capital, [su objetivo es] la reproducción ampliada de la vida, concepto no reducible a la visión consumista y cosificadora de las necesidades y sus satisfactores” (Coraggio, 1999). Uno de sus propósitos es la redistribución de los ingresos:

... que generan las actuales estructuras productivas y de propiedad, interviniendo macroeconómicamente desde el estado para distribuir de una manera más justa que cómo lo hace el mercado libre, y así lograr un “capitalismo democrático”, sin necesariamente modificar las formas micro y mesoeconómicas (Coraggio, 2004: 2; destacado en el original).

Para Coraggio, y también para el MDS, la economía social constituye una política pública que reúne un “conjunto de prácticas de inclusión en el mercado (como consumidores y productores) de los sectores excluidos” (Coraggio, 2010: 81). Esto implica que la economía capitalista no se modifica,

---

17 Gustavo Vera dejó el espacio tiempo después.

sino que se instrumentan dispositivos para la inclusión de aquellos que tienen dificultades de hacerlo a través de un empleo.

Hasta este punto es claro que esta denominación se utiliza para marcar una tercera posibilidad de acceso a un trabajo. Ahora bien, ¿qué implica pensar que esa economía social es también solidaria? ¿Esa denominación supone de alguna manera la posibilidad de repensar formas alternativas a la producción capitalista? En todo caso, esa cualidad de solidaria se utiliza para remarcar, por un lado, “un proceso de redistribución a través del Estado que debe ser implementada como parte de los derechos” (Coraggio, 2010: 81). En el mismo sentido de lo mencionado por Cristina Fernández de Kirchner en el acto de lanzamiento del PRIST y de las publicaciones del MDS, el programa era inscripto en un marco de derechos y ejercicio de la ciudadanía más que en el de una dádiva o beneficio. La crítica al clientelismo y los esfuerzos por “bancarizar” el sueldo de los cooperativistas deben pensarse en esa dirección. Desde esta perspectiva, había un esfuerzo por parte del gobierno nacional de construir un imaginario de un Estado soberano que garantizaba el ejercicio de los derechos a toda la ciudadanía más allá de los vaivenes económicos.

Por otro lado, este tipo de economía, más que la competencia, promovía la cooperación entre las organizaciones que participaban, permitiendo recomponer el tejido social en distritos atravesados por problemas sociales significativos. En su intervención, Coraggio (2010) sostenía que la *ESYS* constituía el conjunto de prácticas económicas de carácter *social* por su pretensión de “transformar al menos una parte de las situaciones y relaciones sociales existentes” y *solidario*, en cuanto “principio central que distingue las nuevas relaciones que se pretende desarrollar o promover entre el Estado y los actores económicos o entre ellos” (Coraggio, 2010: 81; destacado en el original). Para el gobierno kirchnerista, la *ESYS* hacía posible la justicia social para sectores con dificultades de integración, constituía un modo de contención a familias en riesgo y permitía la garantía del acceso a ciertos derechos.

Para resumir esta posición, en el libro *Nuestra palabra tiene crédito* publicado a propósito del 1° Congreso Latinoamericano de Microcrédito, organizado por el MDS y realizado en Buenos Aires en noviembre de 2010, Alberto Gandulfo –en ese entonces coordinador general de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social– sintetizó la apuesta del gobierno a la economía social como parte de la propuesta de Néstor Kirchner y de Alicia

Kirchner de transformar las políticas sociales, pasar de los beneficios que otorgan los programas de transferencia condicionada a aquellos que permitían generar trabajo. Al mismo tiempo, reivindicó a las organizaciones que “resistieron la crudeza del neoliberalismo” (Gandulfo, 2010: 12). El funcionario admitió que ese reconocimiento no solo había sido simbólico en cuanto a recuperar sus experiencias, sino también material, al financiar parte de sus actividades.

Este tal vez sea el punto de mayor controversia con las organizaciones. La CTEP publicó “Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares”, escrito por Emilio Pérsico y Juan Grabois. Allí hay varios puntos que permiten comprender el posicionamiento de los actores sociales que participaban de ese campo de acción abierto por la política social en el kirchnerismo.<sup>18</sup> La consigna que encabeza el texto sostiene: “Por una sociedad sin esclavos ni excluidos. Por una economía al servicio del pueblo. Por la unidad de los trabajadores y los humildes. ¡Sin poder popular no hay justicia social!”. La postura de la organización indicaba la fragmentación de la clase trabajadora, evidenciada en que “al menos dos generaciones de argentinos no conocen la vida de la empresa, la fábrica, el taller, nunca gozaron de un sueldo digno, vacaciones, aguinaldo, obra social ni un sindicato que los proteja de los abusos” (Pérsico y Grabois, 2014: 2-3). Esta era consistente con la apreciación del kirchnerismo, para el que había un sector que podía ser integrado nuevamente luego de la crisis de 2001, en tanto que otro atravesaba una situación estructural por la cual solo podía aspirar a ser incluido. Asimismo, se reivindicaba la acción que los movimientos habían tenido en la crisis, lo que había dado lugar a procesos organizativos que habían sentado la base para la economía popular. A diferencia del MDS, para la CTEP esta se encontraba estrechamente relacionada con la economía de mercado; su diferencia radicaba en manos de quiénes estaban los medios de producción: de los sectores populares en el caso de la economía popular y de los capitalistas en la de mercado.<sup>19</sup> Es decir, había una economía que funcionaba a “tres velocidades: en avión, en tren y en chancletas” (Pérsico y Grabois, 2014a: 25), a la que le correspondía un fragmento diferente de la clase trabajadora: “el

---

18 Es cierto que la CTEP no agota todo el universo de organizaciones que participa de alguna manera en el PRIST; sin embargo, representa a un sector importante, cuya gravitación merece ser analizada.

19 “En la economía popular, los medios de producción están en manos de los sectores populares, en las villas, en los barrios, en las calles, en las periferias urbanas y rurales” (Pérsico y Grabois, 2014a: 27).

agua, la leche y la crema” (Pérsico y Grabois, 2014a: 28).<sup>20</sup> Para la CTEP, la economía popular es “la economía de los excluidos, pues está conformada por todas las actividades que surgieron como consecuencia de la incapacidad del mercado capitalista para ofrecernos a todos un trabajo digno y bien remunerado como obreros en una fábrica o trabajadores de una empresa” (Pérsico y Grabois, 2014a: 35).

El desafío político debía orientarse en dos planos. Por un lado, la lucha laboral cuyo objetivo fuera la mejora de las condiciones para los trabajadores y, por otro, la organización económica popular, inclinada hacia la búsqueda de la justicia social y el reconocimiento de derechos para aquellos sectores excluidos (Pérsico y Grabois, 2014b). En definitiva, por la caracterización de la etapa económica, la economía popular tenía la potencialidad de favorecer la organización de la clase trabajadora más allá de los recursos que el Estado pudiera *bajar* en determinadas coyunturas. Pero esto requería de la creación de sindicatos de trabajadores de la economía popular –como la CTEP– y la institucionalización de este lineamiento como política de Estado. En torno a este último, la organización impulsó el proyecto de ley nacional de “Promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria” y la creación del Ministerio de Economía Social, a lo que Scioli se había comprometido en caso de llegar a la Presidencia de la Nación.<sup>21</sup>

Para resumir, la diferencia entre la posición del MDS y la CTEP no radicaba significativamente en la evaluación que hacían del capitalismo y la situación de las fuerzas productivas y de la clase trabajadora, en especial de ese sector que se encontraba excluido, sino en qué medida una economía alternativa se utilizaba como paliativo o como una propuesta política cuyo objetivo final fuera revertir esa situación.

## Reflexiones finales sobre la estatalidad

El objetivo de este capítulo fue ofrecer algunos argumentos para poner en discusión esa metáfora de las *idas y venidas del Estado*, sobre en relación a su “regreso”, figura con la que el kirchnerismo marcó un punto de

20 Esta última idea estaba relacionada con el acceso al consumo que cada sector podía hacer: “Por eso, los hijos de algunos trabajadores pueden tomar un yogurt cremoso, otros la leche chocolatada y los menos favorecidos, sólo agua o mate cocido” (Pérsico y Grabois, 2014b: 30).

21 A partir de la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015 el programa ha entrado en una especie de limbo: en enero de 2016, se suspendieron los pagos a los cooperativistas y los trabajos que ya habían sido aprobados. Por supuesto que la propuesta de un Ministerio que se ocupara de estos temas cayó en el olvido y el proyecto de ley perdió estado parlamentario.

inflexión respecto de sus antecesores y se propuso refundar un *proyecto de país*. Para esto nos concentramos en la política social entendida como una estrategia de intervención en los territorios por parte de los Estados, los gobiernos –ambos en sus diferentes niveles– y las organizaciones sociales. Específicamente, se analizó el PRIST por su envergadura en términos de recursos y por las discusiones que produjo.

Algunos estudios mencionados han interpretado este tipo de intervención bajo la óptica del clientelismo, en la que la política aparece como aquel factor que distorsiona los nobles objetivos que la política social debería perseguir. Por el contrario, este capítulo se inscribió más bien en la preocupación acerca de cómo esas políticas sociales abren un espacio de posibilidades para la acción.

Una primera conclusión es que el kirchnerismo operó en un doble juego: por un lado, una narrativa asentada sobre la idea del regreso del Estado, legitimado por una lógica de soberanía fundamentada en la figura de ciudadanos con derechos que el Estado debía garantizar. En este sentido, debe entenderse la reformulación de la política social en términos de trabajo y de reconocimiento a valores de cooperativismo y organización, que intentan regenerar una dinámica colectiva. Por otro lado, es cierto que no quiso o no tuvo la capacidad para trastocar algunos pilares que se habían consolidado en los noventa. Sobre este último punto, y probablemente con una mirada benévola sobre los actores y las decisiones que tomaron, esa tarea hubiera sido extraordinaria. En otras palabras, ¿qué posibilidades existen para que un gobierno de un país periférico tenga la capacidad de transformar un dispositivo de gobierno –en sentido amplio– instalado en Occidente hace décadas, como es el neoliberalismo? Las respuestas tal vez sea muy pocas. En esta encrucijada y consciente de su imposibilidad, el kirchnerismo optó por reconocer las condiciones realmente existentes, es decir, una sociedad fragmentada donde un porcentaje podría estar integrado, pero otro cercano al 30% –cifra nada desdeñable–, solo podía ser incluido parcialmente. En esta diferencia se asienta el concepto de empleabilidad y la transición de políticas temporarias a permanentes. Sobre esta base se reorganizó la intervención estatal: políticas de empleo para aquellos en condiciones de ser integrados y políticas sociales para aquellos potencialmente incluíbles. De esta manera, no se revirtió esa fragmentación societal, aunque sí se mejoraron las condiciones de vida de cada sector.

Respecto de la política social –y como segunda conclusión– el kirchnerismo impulsó algunos cambios. El PRIST se inscribió en un lineamiento



basado en la economía social que buscaba fomentar el cooperativismo como modo de subsidiar a los sectores que solo podían ser incluidos. No obstante, el PRIST tenía una lógica focalizada y selectiva en la elección de los beneficiarios; apelaba a una lógica de derechos para contrarrestar las ideas de beneficios y contraprestaciones que se habían arraigado en el período anterior y proponía un abordaje integral. Se trataba de un subsidio para trabajadores que no podían conseguir un empleo por sus propios medios. Sobre estos puntos se organizó el debate académico en torno al programa.

La última conclusión tiene que ver con los efectos del PRIST. El solapamiento de una lógica de soberanía estatal por medio de la recuperación de capacidades estatales con la matriz neoliberal asentada abrió un campo de posibilidades que hay que analizar. En la última sección se mencionó que la discusión de las organizaciones sociales no refería a si el programa era focalizado o selectivo, sino a la concepción de la economía social y la economía popular y a su posibilidad de habilitar procesos de organización y politización. El MDS, y la concepción kirchnerista en general, sostenían que parte de su política había sido reconocer las experiencias organizativas que habían permitido reducir los daños provocados por las políticas neoconservadoras. Y que aquello no había sido solo en términos simbólicos, sino también de financiamiento a sus actividades. Sin embargo, para las organizaciones era insuficiente, ya que aunque podían participar de la gestión e implementación del programa, tenían vedado el acceso a las instancias de toma de decisiones. Es decir, habían logrado un mejor posicionamiento, pero seguían sin ser reconocidos como sujetos políticos con capacidad de decisión y actuación. Esta disonancia fue producto de ese solapamiento de lógicas con las cuales el gobierno actuó, pero también de la experiencia de las organizaciones que, al calor del neoliberalismo, habían adquirido una impronta autonomista, huella de la crisis de 2001.

Para finalizar, más que clasificar la política social en una u otra variante, se trata de captar las contradicciones que operan tanto en su diseño como en su implementación. Si bien este capítulo se ha concentrado en el registro de los objetivos y las intencionalidades de la intervención política sobre los territorios más que en sus efectos, queda pendiente un análisis de estos últimos, de ese campo de acción que se abrió y de las nuevas formas de organización y politización que tuvieron lugar.



## Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2014). “¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja”. *Trabajo & Sociedad*, n° 22, pp. 341-356.
- Arias, Ana (2013). “Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios”. *Margen*, n° 71, pp. 1-7.
- Coraggio, José Luis (1998). *Economía urbana. La perspectiva popular*. Quito: Abya Yala.
- (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*: Buenos Aires: Miño y Dávila-UNGS.
- (2004). “¿Es posible otra economía sin (otra) política?”. II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires.
- (2010). “Los principios de la economía social y solidaria en América Latina”. En *Nuestra palabra tiene crédito*, pp. 81-87. Buenos Aires: MDS.
- Danini, Claudia (2013). “Entrevista al Dr. Denis Merklen”. *Reflexión de Trabajo Social. Debate Público*, año 3, n° 6, pp. 9-18. Disponible en [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/03\\_Merklen.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/03_Merklen.pdf)
- Fiszman, Laura (2012). “Primeras reflexiones en torno al crecimiento político en las cooperativas del Programa Argentina Trabaja en el Conurbano Bonaerense (2009-2011)”. XI Seminario de RedMuni, “Repensando la Agenda Local”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires.
- Gago, Verónica (2014). *La razón neoliberal*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gandulfo, Alberto (2010). “Presentación”. En *Nuestra palabra tiene crédito*, pp. 11-15. Buenos Aires: MDS.
- Gómez, Marcelo y Massetti, Astor (2009). *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros sobre el proyecto nacional y latinoamericano*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Guimenez, Sandra y Hopp, Malena (2011). “Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. IV Encuentro Internacional de Trabajo Social, Buenos Aires, 12 y 13 de mayo.

- Logiudice, Ana (2010). "De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina posneoliberal". XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, 6 al 9 de octubre.
- Lo Vuolo, Rubén (2010). *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP.
- Natalucci, Ana (2012a). "Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLA, n° 3, pp. 126-147.
- (2012b). "Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003- 2010)". En Pérez, Germán y Natalucci, Ana. *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, pp. 27-56. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- (2015). "Corporativismo y política: dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo". *Población e Sociedad*, Instituto Superior de Estudios Sociales, vol. 22, n° 2, pp. 5-25.
- Natalucci Ana *et al.* (2013). "Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011)". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. II, n° 2, pp. 139-159.
- Natalucci, Ana y Pérez, Germán (2015). "La imaginación institucional. Movimientos sociales y Estado en Argentina (2003-2015)". III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, Quito, 26-27 y 28 de agosto.
- Neffa, Julio y López, Emiliano (2011). "Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST)". *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, n° 10, pp. 36-102.
- Papalini, Vanina y Natalucci, Ana (2005). "Poder y empoderamiento. De las luchas políticas a la vía individual". *Tramas. Subjetividades y Procesos Sociales*, n° 24, pp. 205-228.
- Pérez, Germán (2014). "Introducción". *Sudamérica*, n° 3, pp. 11-25.
- Pérsico, Emilio y Grabois, Juan (2014a). *Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*, N° 1, Buenos Aires: CTEP.
- (2014b). *Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*, N° 2. Buenos Aires: CTEP.

- Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina (2009). “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social”. *Plaza Pública*, año II, n° 2, pp. 8-20.
- Schuttenberg, Mauricio (2014). *Las identidades nacional-populares*. Villa María: Eduvim.
- Sojo, Ana (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL*, n° 91, pp. 111-131.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Vilas, Carlos (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Lanús: UNLA.
- Zaragoza, Rodrigo (2014). “Política y necesidad en Programas de Transferencia Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’”. En Acuña, Carlos (comp.). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, pp. 71-108. Buenos Aires: Siglo XXI-OSDE.

## Fuentes

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2009), “Informe Proceso de aprobación para la incorporación al Programa de Ingreso Social con Trabajo”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2010a), “Presentación del Programa”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2010b), “Informe semestral Síntesis Actual Programa de Ingreso Social con Trabajo”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (s/f), “Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentinas”, Buenos Aires.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) (2010), Informe 2009, N° 6. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Barometro-de-la-Deuda-Social-UCA-Informacion.pdf>. Fecha de consulta: 15/2/2016.



# ¿Trabajadores y/o militantes? Un estudio microsociológico de los trabajadores estatales del área nacional de juventud durante el kirchnerismo\*

Melina Vázquez

## Introducción

En los últimos años, diferentes estudios académicos se han interesado por comprender las modalidades por las cuales, durante las gestiones de gobierno kirchneristas, se produjeron específicas relaciones entre colectivos movilizados y el Estado. El ingreso de activistas al espacio estatal se configuró, así, como un tema de agenda para las ciencias sociales. Este fenómeno reconoce un amplio abanico de interpretaciones: algunas proponen lecturas instrumentalistas sobre el ingreso de las organizaciones al Estado, otras abordan el contexto de oportunidad política abierto desde la gestión de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y la reactivación de una liturgia política que propicia un alineamiento entre los marcos ideológicos de varios colectivos movilizados y la nueva gestión de gobierno y, finalmente, las que analizan los procesos de negociación e integración de los activistas al Estado a partir de nociones como “cooptación”, “pérdida de autonomía” y “estatalización de los movimientos sociales”<sup>1</sup> (Gómez, 2010).

\* Agradezco los comentarios y generosos aportes de Rafael Blanco a una versión anterior de este artículo.

1 Haremos uso de las comillas para indicar el uso de conceptos académicos y para citar discurso indirecto, indicando en cada caso la referencia correspondiente. Las bastardillas serán usadas para destacar términos nativos.

El foco de estas investigaciones está puesto en los movimientos sociales de corte territorial, cuyo caso emblemático son los movimientos de ocupados. Entre otras de las organizaciones analizadas en la literatura, se destacan los trabajos sobre la Federación Tierra Vivienda y Hábitat, el Movimiento Evita y Barrios de Pie (Fornillo, 2008; Massetti, 2009; Natalucci, 2008, 2012; Cortés, 2010; Pagliarone, 2012; Perelmiter, 2010; Boyanovsky Bazán, 2010).

Ahora bien, con algunas excepciones (Massetti, 2009; Perelmiter, 2010), estos trabajos se realizan desde una sociología de los grupos, esto es, mostrando cómo los dirigentes, y eventualmente los militantes, ingresan al Estado; así como también el modo en que esto modifica a la militancia. Así, se tiende a relegar el análisis de las condiciones de posibilidad, los efectos y maneras específicas en que se produce el ingreso de los militantes en los espacios estatales propiamente dichos. Esta cuestión sí fue abordada desde estudios etnográficos y microsociológicos que se centraron en la comprensión de las lógicas estatales, mostrando en qué áreas, bajo qué circunstancias, en relación con qué políticas públicas y a partir de qué tipo de interacciones sociales se produjo el ingreso de activistas, la manera en que se produce la resignificación militante del trabajo y la reconversión de capitales militantes en laborales y viceversa (Perelmiter, 2011).<sup>2</sup>

Este tipo de interpretaciones encuentra puntos de contacto con una perspectiva específica de estudio del Estado. Concretamente, y a los fines de avanzar en la presentación de los objetivos de este trabajo, podemos reconocer que se trata de una comprensión del Estado “desde adentro” (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Así, aquel deja de ser visto como un actor unívoco, compacto, autoconsciente y con capacidad de agencia (que “hace”, “decide”, “negocia”), como el que se desprende de los estudios macrosociológicos, para ser reconocido en una multiplicidad de agencias, niveles, lógicas y prácticas sociales. El Estado, además, es interpretado en relación con las personas que lo habitan cotidianamente: funcionarios, trabajadores, expertos, asesores, etcétera, que lo producen de maneras diferentes. Al mismo tiempo que se lo considera en relación con y como resultado de múltiples vinculaciones y determinaciones, que ponen en juego relaciones con otros actores (estatales, sociales, privados, etcétera) y con un conjunto

---

2 Esta productiva perspectiva se reconoce en otros trabajos que, aunque no se enfocan en la relación entre organizaciones sociales y kirchnerismo, facilitan la comprensión de las relaciones entre militancia y Estado (Schavelzon, 2006; Vecchioli, 2011, 2012; Pereyra, 2011, entre otros).

de prácticas y de saberes que se integran al Estado (Plotkin y Zimmermann, 2012). Finalmente, esta perspectiva revaloriza la comprensión de las tensiones intraestatales para comprender los procesos de toma de decisiones y de ejecución de políticas públicas.

El mencionado enfoque, así como la antropología del Estado y de la política, renovaron los estudios acerca del Estado y facilitaron la comprensión de las élites estatales, que fueron estudiadas a partir de la reconstrucción del perfil, las carreras laborales y la composición de funcionarios y trabajadores jerárquicos en gobiernos específicos, como también en sucesivas gestiones y períodos históricos (Gené, 2012; Heredia, 2012; Perelmiter, 2012; Canelo, 2012; Giorgi, 2014, entre otros). De ese modo, se pudo dar respuesta a un conjunto de interrogantes que no podían ser abordados desde una mirada reificada o estática del Estado, o en la cual los funcionarios de gobierno fueran interpretados como un grupo social homogéneo. Esto propició el pasaje hacia una concepción del “Estado en plural” (Soprano, 2007).

Ahora bien, estos interesantes trabajos se centran fundamentalmente en la comprensión de las élites estatales; dejan de lado el estudio de los recorridos, saberes, desplazamientos, lógicas interpretativas y maneras en que llevan adelante el trabajo en la gestión los trabajadores no jerárquicos, es decir, los que están *por debajo*. Cuestión que, a nuestro modo de ver, profundiza todavía más la posibilidad de comprender el “Estado en plural”

De acuerdo con lo dicho, y en función de las contribuciones de los estudios mencionados, el presente trabajo propone explorar las maneras de trabajar y de habitar el Estado entre empleados no jerárquicos de la Administración Pública Nacional durante las gestiones de gobierno kirchneristas, centrándonos en particular en el modo en que se traman relaciones entre compromisos laborales y militantes. A diferencia de los estudios que parten del análisis de grupos cuyos dirigentes y militantes se insertan en la gestión pública, optamos por poner el foco en un espacio estatal específico: el área estatal de juventud a nivel nacional. De este modo, se exhibe la heterogeneidad de trabajadores (atendiendo a los distintos perfiles, tipos de pertenencias político-organizativas, modos de ingreso, ascenso y salida del trabajo en el Estado), así como también el modo en que confluyen en un mismo espacio laboral.

La hipótesis de este trabajo es que durante el kirchnerismo<sup>3</sup> se generan condiciones de posibilidad para que el Estado sea un ámbito en el que se

---

3 Partimos de una definición genérica del ciclo kirchnerista como el período que abarca la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011,

crean y recrean los compromisos militantes. Ahora bien, para analizar esto no parece suficiente mirar las élites, puesto que sus efectos se registran en toda la planta de trabajadores estatales, los cuales tramitan las relaciones entre *trabajar* y *militar* de diferentes maneras. Así, más allá de los funcionarios, la *militancia* se convierte en un elemento que configura principios de identificación y diferenciación entre los trabajadores, a la vez que en objeto de apropiaciones, identificaciones y disputas.

Esto no quiere decir que todos los trabajadores sean militantes, sino más bien que la cuestión del compromiso político emerge como una clave central para entender cómo se trabaja en el Estado, así como también el modo en que se modifica el repertorio de acciones militantes.

En contraposición con lo que indica el sentido común, la figura del militante que ingresa a trabajar al Estado en virtud de sus identificaciones político-ideológicas dista de ser el único modelo de construcción de las relaciones entre militancia y trabajo en el espacio estatal. Ambas categorías ponen en juego prácticas que son porosas y propician interesantes desplazamientos, a la luz de los cuales se despliega un amplio espectro de situaciones e interpretaciones. Así, el artículo propone desencializar tanto la figura del *militante* como la del *trabajador*, tomando distancia de las interpretaciones que las definen a partir de modelos normativos<sup>4</sup> y mostrando, por el contrario, el carácter histórico-social de las prácticas sociales que ponen en juego las propiedades que presentan y las condiciones específicas de posibilidad en un contexto determinado (como pueden ser las gestiones de gobierno kirchneristas) en un espacio estatal específico (como el Ministerio de Desarrollo Social –MDS– o el área de juventud dentro de él). Asimismo, y en consonancia con el enfoque propuesto para estudiar el Estado, mos-

---

2011-2015) aunque, como veremos más adelante, esta periodización muestra cierta artificialidad en el análisis específico del caso. Concretamente, como se muestra más adelante y tal como lo confirman diferentes investigaciones desarrolladas desde la sociología de las élites (Heredia, 2012), los ciclos electorales no resultan ser el elemento principal para explicar los cambios y desplazamientos en los equipos de gobierno y en las burocracias públicas. El área reconoce una temporalidad específica que, lógicamente, encuentra puntos de contacto con los cambios de gestiones de gobierno en los tres tramos mencionados, pero que se dirime en relación con cuestiones específicas relativas al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del que depende y al cambio de autoridades dentro del área, así como también al proceso político general en el cual tienen lugar acontecimientos que modifican e inciden la valoración de este espacio institucional desde los colectivos juveniles afines al kirchnerismo.

4 Esto no quiere decir que las evaluaciones morales y normativas acerca de la militancia y el trabajo carezcan de valor para el trabajo. Por el contrario, son integradas en el análisis y consideradas como un elemento importante para poder reconocer las diferentes posiciones, lecturas y acusaciones dentro del universo estatal explorado.



tramos que la manera de construir compromisos militantes durante el kirchnerismo también es plural (hasta tal punto que el Estado para a ser un lugar ineludible a considerar), al mismo tiempo que dentro del espacio estatal son también múltiples las figuras de *militantes* y *trabajadores*.

Las reflexiones que aquí se presentan surgen de un trabajo microsociológico realizado entre años 2012 y 2015 en la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU, hasta el año 2014) y Subsecretaría de Juventud (SSJ, desde 2014) y el Consejo Federal de Juventud (CFJ), dependientes del MDS. El trabajo involucró el acompañamiento en la implementación de políticas públicas con los trabajadores, la participación en reuniones de trabajo del área, la realización de entrevistas con trabajadores, funcionarios, miembros del sindicato con mayor presencia en el área, así como también con otros actores (como ONG) que colaboran con el diseño y la implementación de las políticas públicas. La familiaridad con el área, con sus trabajadores, con los modos de trabajo, con las lógicas que organizan la creación e implementación de un conjunto de políticas públicas, los conflictos y tensiones internas y el seguimiento durante cambios de autoridades, fueron fundamentales para realizar una aproximación densa al universo de sentidos y de acciones de los actores, reponiendo una complejidad que difícilmente pueda captarse desde la mirada externa o desde la mera reconstrucción del discurso de los actores.

El espacio elegido constituye un ámbito privilegiado para abordar los asuntos que aquí se propone estudiar puesto que, como destacan sus trabajadores, se trata de un área *muy politizada*. Esto tiene que ver, en primer lugar, con el hecho de que este espacio es visto por los trabajadores como un *trampolín político* para sus responsables y funcionarios.<sup>5</sup> En segundo lu-

---

5 La reconstrucción de las carreras de algunos de ellos, desde la creación del área en 1987, permite observar la impronta que posee el nombramiento en el área de funcionarios jóvenes que son vistos como futuras promesas en términos políticos y laborales. Han sido autoridades del área de juventud personas como Claudia Bello (dirigente de la JP y del PJ de la Capital Federal, ocupó cargos como subsecretaria, secretaria e interventora de la provincia de Corrientes), Julián Domínguez (jefe de Gabinete de asesores del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, intendente, viceministro, ministro, diputado y vicepresidente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires), Marcelo Daletto (militante de la UCedé, tuvo cargos como director, subsecretario y diputado provincial), Sergio Massa (militante de la UCedé, presidente de la Juventud Liberal, militante de la JP, integró el cuerpo de asesores del Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión de Palito Ortega, fue funcionario de la ANSES, jefe de Gabinete de Ministros, intendente y candidato a presidente de la Nación), Mariano Cascallares (funcionario de ANSES, presidente del Instituto de Previsión Social, titular del bloque del FPV del Concejo Deliberante de Almirante Brown e intendente de esa localidad), entre otros.

gar, con la marcada presencia de militantes; en algunos casos provenientes de las organizaciones de desocupados territoriales con mayor incidencia en este Ministerio, en otros casos vinculados con organizaciones más nuevas, creadas durante las gestiones de gobierno kirchneristas. En tercer lugar, hacia finales del segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015), este espacio se convierte en objeto de disputas por parte de distintas agrupaciones, que ven en el trabajo en el área de juventud como un modo de consagración militante. Finalmente, con que buena parte de los trabajadores reconocen identificaciones políticas a partir de las cuales construyen maneras particulares de definir su condición de empleados públicos y activistas.

En función de lo dicho, el capítulo se inicia con un breve resumen de la historia institucional del área de juventud a nivel estatal y sus principales autoridades para pasar, luego, a explorar tres figuras centrales en relación con las que se develan distintas articulaciones y configuraciones de sentido entre trabajo y militancia en el Estado. Finalmente, el artículo analiza dos políticas públicas por medio de las cuales se ilustra cómo se pone en juego la militancia en el quehacer laboral específico en el área estudiada.

### **El espacio estatal de juventud: una breve contextualización “desde arriba”**

Previo a la presentación de los resultados del trabajo, y aunque parezca contradictorio con las ideas presentadas en la introducción, es conveniente situar al lector con algunos datos básicos relativos a la historia del área y sus autoridades a cargo, centralmente entre 2003 y 2015, que iremos recuperando en adelante. Esto nos permitirá situar la descripción de los trabajadores y las conexiones con los procesos más generales que tienen lugar.

En el año 1987 se crea, por primera vez, la Subsecretaría de Juventud, bajo la órbita del Ministerio de Acción Social y Salud. Desde entonces, el espacio estatal de juventud a nivel nacional ha tenido un itinerario fluctuante que lo ha llevado a depender de distintos ministerios (Acción Social/ Desarrollo Social e Interior). Desde el año 2003, la Dirección de Juventud depende del MDS, en el cual Alicia Kirchner se desempeña de modo ininterrumpido hasta la finalización del gobierno de Cristina Fernández.<sup>6</sup>

---

6 Con excepción de seis meses en el año 2006 en los que asumió como senadora nacional por Santa Cruz. En comparación con sus antecesores, Alicia Kirchner es quien impulsa la gestión de más larga duración en el área.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se desempeña como director de Juventud Mariano Cascallares, nombrado durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, quien se mantiene en el cargo hasta el 2006. Lo sucede Mariana Gras (2006-2010), quien permanece pese al cambio de la gestión de gobierno nacional. Gras participa del impulso de las primeras experiencias organizativas de los espacios juveniles del kirchnerismo y se integra a Kolina tras su creación en 2010.<sup>7</sup> Con la creación del Consejo Federal de Juventud (CFJ),<sup>8</sup> asume el cargo como secretario ejecutivo Juan Cabandié (2006-2008), fundador e integrante de la Mesa Nacional de conducción de La C mpora, quien deja su cargo al asumir como diputado por el FPV. Lo sucede Andrés Lablunda (2008-2010), secretario general de Kolina. En octubre de 2010, tras la muerte de Néstor Kirchner, asume Laura Braiza como directora de Juventud y Diego Rivas como secretario ejecutivo del CFJ, ambos se desempeñaban laboralmente en el MDS previo a asumir su nuevo rol. La primera participa de la creación de La C mpora pero luego pasa a ser militante de Kolina.<sup>9</sup>

A partir de 2011 se produce un vertiginoso crecimiento, visibilización y reconocimiento oficial de las organizaciones juveniles, sobre todo La C mpora.<sup>10</sup> Aunque algunos de los funcionarios y trabajadores del área de juventud tienen relaciones con sus órdenes, tras la creación de Kolina, los funcionarios aparecen vinculados mayormente a esta organización. Ahora bien, frente al crecimiento de la agrupación juvenil La C mpora y su escaso peso dentro del MDS, más precisamente, en área estatal a nivel nacional de juventud, comienzan a circular rumores acerca de un potencial nombramiento de nuevas autoridades. Tras un largo proceso, de más de un año, de debates y tensiones internas dentro del área,<sup>11</sup> un importante cuadro de

---

7 La Corriente de Liberación Nacional (en cuya sigla la letra C es modificada por la letra K para simbolizar su afinidad con –o la inscripción en– el kirchnerismo) es impulsada por la ministra de Desarrollo Social de la Nación y pasa a ser una de las organizaciones con mayor incidencia dentro del Ministerio.

8 El CFJ se crea por medio de la Ley 26227, promulgada en el año 2007. El objetivo es colaborar con el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud. Está presidido por el director/subsecretario de Juventud y tiene un secretario ejecutivo.

9 Gras, Cabandié, Lablunda y Braiza forman parte de un espacio impulsado por Néstor Kirchner para crear “espacio político de la juventud”, del que participaron también otras figuras que cobran protagonismo con el tiempo, como es el caso de los integrantes de la mesa nacional de conducción de La C mpora: Mariano Recalde, José Ottavis, Wado De Pedro y Andrés Larroque (Vázquez, 2016).

10 Para acceder a un análisis sobre la consagración oficial de La C mpora, centralmente durante la campaña presidencial de 2011, ver Vázquez (2013).

11 Dichas tensiones se producen a raíz de un conflicto interno –sobre el que hacemos alusión más adelante– que produjo importantes conflictos entre los trabajadores del área y las autoridades a cargo.

esta organización –Rodrigo Rodríguez– es nombrado como secretario de Organización y Comunicación Comunitaria, de la que depende la entonces DINAJU. Meses después, un militante de La Cámpora, Facundo Tignanelli (2014-2015) asume como responsable del área, la cual es rejerarquizada como Subsecretaría con dos Direcciones a su cargo. Ambas con militantes de esta misma organización.

## **Trabajadores y militantes. Sentidos en disputa**

En este apartado proponemos desentrañar las maneras en que los trabajadores de la Administración Pública del espacio nacional de juventud del MDS conciben su condición de empleados en el Estado y las diversas articulaciones con la cuestión militante.

Resulta importante señalar, primero, la heterogeneidad de situaciones laborales que se registra en cualquier dependencia estatal. Cuestiones tales como el momento y modo de ingreso, el tipo de contratación,<sup>12</sup> las redes de relaciones por medio de las que se llega al Estado o por las que se produce la salida, etcétera, configuran posiciones, roles, legitimidades diferenciales que –aunque no explican *per se*– es preciso recuperar para poder entender cómo se teje la idea de la militancia entre los trabajadores estatales.

## **Vínculos personales y trabajo: lo relacional es político**

La manera de ingresar a trabajar en el Estado constituye un aspecto importante para entender un sistema de relaciones, reciprocidades y lealtades que inciden en el modo en que se trazan relaciones políticas y laborales. Los denominados *cargos políticos* son aquellos que se nombran desde el Poder Ejecutivo e involucran a ministros, secretarios, subsecretarios y directores.<sup>13</sup> Ahora bien, como se desprende de este y de otros trabajos (Soprano,

---

12 El sector público nacional no financiero posee diferentes encuadramientos normativos. Exceptuando al personal de seguridad y al militar y al personal diplomático, los demás empleados públicos dependen de tres normas generales: la Ley N° 25164 de Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, la Ley 20744 de Contrato de Trabajo, y el Decreto N° 2345/2008 que establece el régimen de Contrataciones de Consultores y Personal que corresponde a la Administración Central y Descentralizada (Abal Medina y Cao, 2012).

13 Los cargos designados políticamente desde el gobierno nacional incluyen ministerios, secretarías y subsecretarías. Ahora bien, como muestra el trabajo de Pomares *et al.* (2015) los cargos de Dirección Nacional y General (que, según la normativa deben ser designados por concursos abiertos) son nombrados de acuerdo con afinidades políticas y bajo modalidades de contratación transitoria. A nivel general, el 90% de los directores nacionales y el 88% de los generales, se nombran de ese modo. En el MDS, los porcentajes ascienden al 100%

2007), las redes sociales –personales, familiares, profesionales, político-partidarias o de otro tipo–, son un elemento central para comprender los modos de ingreso al Estado tanto entre trabajadores jerárquicos como no jerárquicos. Así, nos aproximamos a una de las maneras en que se tejen relaciones *políticas*, a partir de las cuales se puede comprender cómo se trazan y construyen vinculaciones al interior del espacio estatal.

Hay personas que *entran* a trabajar al Estado en función de inscripción o pertenencia en un colectivo o movimiento. Dicha inscripción presupone y condiciona una manera de trabajar en la cual el trabajador responde a su grupo de pertenencia, del que es expresión. Esto no quiere decir que todos los *militantes* hayan entrado por su vinculación con los colectivos de pertenencia. En efecto, muchos simplemente consiguen un trabajo por medio de relaciones personales, al mismo tiempo que desarrollan actividades militantes por *fuera* del Estado. En este caso, la posición del empleado estatal no se agota en la figura del *militante* (puesto que su militancia es por fuera del Estado), ni en la del mero *trabajador* (debido a que su experiencia militante contribuye a elaborar reflexiones específicas en torno a su condición de trabajador, como veremos más adelante).

Lo interesante es que las redes de sociabilidad que se movilizan en la búsqueda de un empleo y redundan en la posibilidad de ingresar a trabajar en el Estado, resultan importantes en la medida en que el hecho de que *haber entrado* por un funcionario configura vínculos que son leídos como *políticos*, aunque en un sentido diferente al ya mencionado.

Asimismo, sin haber ingresado al Estado por medio de vinculaciones con funcionarios, puede suceder que un trabajador realice actividades laborales destacadas y acompañe fuertemente el trabajo durante una gestión en particular. Aunque no medie entre dicho trabajador y el funcionario identificación político-ideológica manifiesta, esto también es leído –por parte de los demás trabajadores– como una relación *política*. Esta vinculación termina de consolidarse si la persona es *reconocida* por medio de un ascenso o, también, en los casos en que frente a la salida del cargo del funcionario, el trabajador lo acompaña a una nueva área o dependencia en la que su antiguo jefe pasa a desempeñarse laboralmente. En el caso estudiado, sobre todo con los primeros funcionarios nombrados durante el

---

entre los primeros y descienden al 82% entre los segundos. La forma de nombramiento de las Direcciones hace que su continuidad dependa fuertemente de los secretarios de los que dependen, así como también la inestabilidad del cargo impacta en la discontinuidad en la implementación de las políticas públicas bajo su responsabilidad.

kirchnerismo en el área de juventud, esta situación es paradigmática. Juan Cabandié, Andrés Lablunda, Mariana Gras, Laura Braiza y Diego Rivas entran a trabajar, como empleados o como funcionarios, *por Alicia*, es decir, por vínculos personales con la propia ministra.<sup>14</sup>

El punto a destacar es que el modo de ingreso que, *a priori*, está por fuera del universo político propiamente dicho, pone en términos *políticos* la construcción de las relaciones laborales en el Estado. Así, los trabajadores configuran en clave *política*, e incluso *militante*, las lealtades con la persona que los nombró, con quien trabajó o que los ascendió, más allá de su inscripción en una organización política.

Un ejemplo interesante que ilustra varios de los elementos descriptos es el de un contratado de la DINAJU que comienza a trabajar allí durante la gestión de Lablunda, concretamente, a raíz de la implementación de una política pública para jóvenes denominada Mutuales del Bicentenario.<sup>15</sup> Participa de las jornadas vinculadas con la implementación de esta política pública en su condición de miembro del Partido Socialista Unidad para La Victoria, del que formaba parte. Su rol destacado en las Jornadas hace que sea convocado para insertarse en el área como trabajador. Con el paso del tiempo, debido a tensiones internas con su grupo de militancia, abandona el Partido Socialista y comienza a militar en La Cábpora, en una Comuna de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, por fuera de su vinculación laboral con la DINAJU. Durante la gestión de Laura Braiza (2010-2014) –que *responde políticamente* a Lablunda y es parte de Kolina–, desarrolla un trabajo activo y próximo con aquella, hasta tal punto que es *identificado con Laura* por parte de los demás trabajadores. Con la salida de la directora y el ingreso de la nueva gestión, a cargo de militantes de La Cábpora, este trabajador abandona su trabajo en el área de juventud y pide un pase hacia el ámbito estatal al que es desplazada la ex directora de Juventud. El trabajador mantiene, así, su colaboración con Laura, aun cuando las nuevas autoridades que llegan al área de juventud pertenecen a su mismo espacio de militancia.

---

14 En varios de estos casos las relaciones personales se alimentan de relaciones generacionales entre la ministra y los padres de los funcionarios, con varios de los cuales comparte vínculos militantes. Como es el caso de los padres de Lablunda, detenidos-desaparecidos durante la última dictadura militar.

15 Línea de acción impulsada desde el CFJ y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social que apunta a la creación de mutuales por parte de grupos de jóvenes que se implementa en la gestión de Lablunda.

El ejemplo permite mostrar, primero, que se puede ser *trabajador* del Estado y *militante* al mismo tiempo, sin que estas actividades estén necesariamente entrelazadas entre sí. Segundo, que el compromiso político puede tramitarse de múltiples maneras, que no se reducen a la inscripción en un colectivo o agrupación política: la construcción de relaciones personales en el trabajo, con determinadas personas o gestiones, puede ser incluso más potente para entender las relaciones políticas al interior del espacio estatal.<sup>16</sup> Finalmente, las relaciones personales y políticas en el trabajo permiten comprender las líneas sucesorias entre los funcionarios, como también ingresos, ascensos y salidas del espacio laboral. Así, la dimensión *política* del trabajo vista desde el Estado no se dirime en función de si se es –o no se es– kirchnerista, como tampoco si se es parte de una u otra agrupación. Estos elementos no resultan suficientemente explicativos para comprender la construcción de vínculos, lealtades y tensiones dentro del espacio estatal, ni tampoco cómo se politizan las relaciones laborales.

El entrecruzamiento de vínculos políticos y personales no parece ser, sin embargo, un elemento exclusivo de las gestiones de gobierno kirchneristas, más allá de elementos particulares, como el perfil o tipo de agrupación con mayor incidencia. Por eso, a continuación, reponemos otros elementos al análisis de modo tal que podamos captar algunas de las especificidades que tienen lugar en el período y en el área estudiada.

### **Trabajadores en plural**

Además de las redes sociales que favorecen el ingreso, la permanencia o la salida del trabajo, hay otros elementos que permiten comprender las relaciones entre trabajo, política y militancia entre los trabajadores en el Estado. A continuación se abordan algunos de esos elementos para analizar tres figuras centrales que condensan, con fronteras porosas y matices, los tipos de trabajadores que identificamos en el área.

La heterogeneidad de perfiles y modos de trabajo constituye un elemento característico de las administraciones públicas estatales, en la cual –como propone Cao (2008)– se observan capas geológicas de trabajadores que han ingresado en diferentes coyunturas y gestiones, de acuerdo con distintas

---

16 La creación de Kolina por parte de quien es, a la vez, máxima autoridad del MDS, propicia una suerte de capitalización de los compromisos *políticos* construidos en y desde el Estado a partir de un modo de trabajar. Haciendo que algunas de las lealtades políticas y personales sí se traduzcan, entre algunos de los trabajadores y sobre todo entre los funcionarios, en términos político-organizativos.



lealtades y maneras de entender el trabajo. De modo que aun cuando se realice un estudio sincrónico de los trabajadores en el área de juventud a nivel nacional, muchos de los elementos que hacen comprensibles las definiciones y modos de entender el trabajo y los compromisos militantes confluyen, se entrecruzan o entran en cortocircuito con *otros* modelos de trabajo.

Las reflexiones que se presentan a continuación recuperan los testimonios y perspectivas de diferentes trabajadores del área, algunos *históricos*, que ingresaron al área de juventud en la década del ochenta, y otros que comienzan a trabajar en el Estado durante los últimos años; esto no solamente nos muestra la socialización en diferentes modelos de trabajo, sino además la confluencia entre distintas generaciones de trabajadores. Además, se recuperan las perspectivas de trabajadores con distinto tipo de roles en la gestión y modos de contratación –planta permanente y contratados, centralmente–, entre los cuales se verifican diferentes modos de ingreso al Estado y al área de juventud en particular. Concretamente, caracterizaremos las propiedades sociológicas de los empleados, los modos de trabajar y las maneras de identificarse y trazar diferencias con otros entre *la planta*, los *trabajadores* y los *trabajadores militantes*.

### ***El ministerio de la calle***

Para entender qué cambios produce el kirchnerismo en el Estado o, más concretamente, qué transformaciones produce en la burocracia estatal y en los modos de trabajar, resulta pertinente comenzar por analizar las propiedades específicas de un modo de trabajar en un Ministerio particular, como el MDS, que –de acuerdo con los resultados de esta y de otras investigaciones (Perelmiter, 2011, 2012)– atraviesa importantes inflexiones durante las gestiones de gobierno kirchneristas. A partir de un diagnóstico sobre la territorialización de los sectores populares, se va a proponer una manera de trabajar en la cual “la distancia –entendida como desarraigo espacial, pero también como impersonalidad, imparcialidad, desafección– apareció como una condición adversa para la reconstitución del vínculo entre el Estado nacional y los sectores desplazados” (Perelmiter, 2011: 139). Esta manera de entender el trabajo social propicia el desplazamiento de un *ethos tecnocrático y burocrático* hacia un nuevo *ethos militante* asociado con la asistencia social y con *estar en el territorio* que permea y atraviesa diferentes áreas y trabajadores dentro del MDS. Este desplazamiento va más allá



de la condición militante –o no– de sus trabajadores y configura una manera de trabajar que se plasma en la creación de nuevos programas, como también en el impulso de un entramado institucional por el que se busca aproximar a trabajadores y funcionarios con los receptores de asistencia social, como se observa con los Centros de Referencia Territorial (CDR) y los Centros Integradores Comunitarios (CIC). Dicha concepción acerca del trabajo desde la proximidad, y a partir de una revalorización de lo territorial, es un elemento central para poder entender las afinidades electivas entre una manera de trabajar y algunos discursos y prácticas militantes.<sup>17</sup>

Dentro del espacio de juventud –en la DINAJU, en la SSJ y en CFI–, se reconoce la presencia de esta retórica y de esta manera de entender el trabajo a partir del ideario de la *entrega*, la *proximidad* y el valor privilegiado del *territorio* en el trabajo. Las que se superponen con otros sentidos, sobre los cuales haremos alusión a continuación.

### ***En el Estado no se milita, en el Estado se trabaja***

Uno de los elementos que suele configurar criterios de clasificación y diferenciación de las prácticas al interior del Estado tiene que ver con la forma de contratación de sus trabajadores. En principio, no pareciera haber nada en la forma de contratación en sí que evidencie el modo en que se construyen las prácticas y las identificaciones políticas de las personas. Sin embargo, un elemento que se deriva de aquello es el tiempo que llevan como trabajadores en el Estado.

En el área de juventud son dos las formas predominantes de contratación de personal: como planta permanente y como contratados, según *la cuarenta y ocho*.<sup>18</sup> Entre trabajadores de planta –y entre algunos de los

17 Como hemos señalamos en otros trabajos (Vázquez, 2015a, 2015b, 2016), aun cuando en el MDS la revalorización del *territorio* aparece entrelazada con un cambio en la manera de entender la asistencia social y el trabajo en el Estado, es innegable que esta concepción posee puntos en común con formulaciones elaboradas desde un conjunto de organismos internacionales en relación con las llamadas *reformas de segunda generación*. Así como también con un conjunto de regulaciones socioestatales que se desprenden de aquellas.

18 Hasta 2015 los trabajadores del área de juventud, sin incluir a los funcionarios, suman un total de 78, de los cuales 62 son contratados por medio de la resolución 48 del artículo 9 de la Ley 25164 de Regulación del Empleo Público Nacional (se trata de contratos renovables de modo anual), 15 forman parte de la planta permanente y una persona es monotributista. Desde la asunción de la gestión de Mauricio Macri, 44 de los contratados tuvieron renovación anual de sus contratos, 18 tuvieron una renovación excepcional de 3 meses (de acuerdo con el Decreto 254/2015) y 7 contratados fueron despedidos. Asimismo, se dio por finalizada la vinculación laboral de 10 monotributistas contratados por medio de convenios con universidades. No se incluye a estos trabajadores en el número que dimos inicialmente

contratados que llevan mucho tiempo en el área–, la legitimidad en cuanto trabajadores se construye a partir de la experiencia. Esta no remite, simplemente, al paso del tiempo, sino además con *haber visto pasar* sucesivas autoridades y gestiones y con *bancar* momentos complicados del área.

Los cambios de gestión constituyen momentos especialmente destacados entre los trabajadores porque se producen reacomodamientos de distinto tipo que impactan directamente en su trabajo. En primer lugar, al tratarse de empleados que vienen de una gestión anterior, son sospechados por la gestión entrante. En segundo lugar, el cambio de jefes o autoridades produce importantes inflexiones y reacomodamientos. Algunas son descritas en el plano más personal, como perder su escritorio o computadora o ser reasignados en otro edificio, permanecer en el trabajo sin una tarea concreta a realizar. Una expresión utilizada frecuentemente para referir a este tipo de situaciones es *que te dejen en el pasillo*.<sup>19</sup> Otras refieren a las tareas laborales propiamente dichas, como por ejemplo: con reubicarse internamente en el área, con la finalización de un programa en el que trabajaban y su reubicación en otro nuevo, con la redefinición su rol (formal e informalmente), con cambiar de área geográfica de trabajo, con la pérdida de un capital de relaciones construido a partir del trabajo con ciertos destinatarios, grupos o áreas geográficas, y la idea de que eso da al trabajador un trabajo de adaptación, así como un conjunto de saberes que vinculados al trabajo en la gestión, que son considerados valiosos y se contraponen con la lógica de los que entran y salen conforme se suceden autoridades y gestiones.

---

(con los que sumarían un total de 88), puesto que sus tareas eran desarrolladas con asesoramiento del área de juventud, pero dentro de las respectivas universidades. Luego de la renovación excepcional por tres meses, el 1 de mayo de 2016 se produjo una nueva ola de despidos por medio de la que se desvincularon otras 25 personas, todas ellas contratadas por medio de la resolución 48.

- 19 Resulta interesante la caracterización de estos momentos para comprender cómo en el paso de una gestión a otra, un grupo de trabajadores pueden suspender o modificar por completo sus actividades. Así, la comprensión de las perspectivas nativas sobre los *cambios de gestión* aporta interesantes elementos para entender cómo desde el propio espacio estatal se generan condiciones de posibilidad para la existencia de situaciones que luego hacen de los trabajadores objeto de acusaciones. Me refiero, concretamente, al empleo del término *ñoqui* con el que muchas veces se acusa a los trabajadores *de planta*. Esta noción se usa de modo acusatorio para nombrar a aquellos trabajadores que hacen uso de ciertas prerrogativas que les confiere el trabajo en el Estado para no asistir a trabajar. Es interesante advertir que, desde el punto de vista nativo, la ausencia de autoridades o de actividades laborales también es objeto de acusaciones hacia sus jefes *políticos*, que –sobre todo en períodos de cambio de autoridades– no dan tareas, lugares físicos o incluso computadoras para que los trabajadores puedan realizar tareas laborales.

Esto permite entender por qué *permanecer* es fuente de legitimidad al interior de ese universo de relaciones, y a la vez el modo en que se impugna la llegada de nuevas personas al área, que son vistas como carentes de los conocimientos *necesarios* para el desarrollo de las actividades laborales. En ocasiones, se impugna el desconocimiento en la materia y, en otras, la inexperiencia en el trabajo en el Estado. Tanto es así, que algunos de los trabajadores que permanecen en el paso de una gestión a otra, advierten la importancia de su rol como una suerte de puente entre gestiones.

Durante los 12 años en que transcurrieron las tres gestiones kirchneristas hubo cuatro autoridades diferentes en el área. Aunque con matices, todos y cada uno de estos cambios son vividos con cierto dramatismo entre *la planta*. Aunque las lógicas que asumen dichos cambios de gestión reconocen propiedades particulares, todas son leídas como *políticas*. Ahora bien, la que tiene lugar en 2014 es vivida como la *más política* de todas, puesto que redefine las lógicas de organización interna del trabajo en el área. Las impugnaciones hacia la llegada de militantes de La Cámpora al espacio de juventud trascienden la inscripción política de los trabajadores, es decir que, aun entre los que se reconocen afines al gobierno nacional, la llegada de estos militantes es objeto de profundas críticas y rechazos. Aunque todas las autoridades de la DINAJU y del CFJ han tenido un correlato entre su labor institucional y su activismo o impulso de organizaciones juveniles, el último cambio de gestión es vivido como una inflexión por cuanto llegan a desempeñarse como *trabajadores*, militantes *externos* al área de juventud y al MDS en general. Así, y más allá de la propia posición política de los trabajadores, la objeción hacia el ingreso de los militantes de La Cámpora tiene que ver con lo que califican como *inexperiencia* y *desconocimiento* con un *modo de trabajar*, propio del Ministerio, y del cual Kolina es una extensión.

De acuerdo con lo dicho, *estar*, *permanecer*, tener una *trayectoria*, haber atravesado distintos tipos de situaciones como trabajadores del área, etcétera, son elementos que involucran, desde la perspectiva de los trabajadores, una inversión de tiempo por medio del cual construyen su propia legitimidad, así como una manera específica de entender el compromiso con el trabajo. La carrera del personal de planta del Estado es postulada como una carrera legítima, que es contrapuesta con la de aquellos que ingresan a trabajar por relaciones *políticas* en una gestión o poseen cargos *políticos*, es decir, cuyo modo de ingreso y permanencia es transitorio y está supeditado a relaciones que no se resuelven en el plano laboral. En síntesis,

los compromisos de aquellos son impugnados –por *políticos*– desde una reivindicación del *compromiso con el trabajo* en el Estado.

El tiempo y la experiencia en el Estado no solo son postulados como elementos que permiten acumular saberes, tejer habilidades o competencias en materia de gestión, sino que además son leídos en términos generacionales. En áreas como la estudiada, la condición juvenil de las autoridades es un elemento transversal a las sucesivas administraciones, desde la creación del organismo a finales de los ochenta. Este elemento permite, sobre todo a la *planta*, legitimarse a partir de un capital de experiencia que está relacionado tanto con el ámbito laboral (la permanencia en el trabajo y la adquisición de saberes y conocimientos técnicos y profesionales de los que los jóvenes ingresantes estarían desprovistos, incluso en los casos en que detentan títulos universitarios), como también en el plano personal y biográfico, por tratarse de personas adultas. Así, se observa una superposición entre una situación contractual, que es la que garantiza la continuidad y la permanencia en el trabajo por parte de muchos de los trabajadores de planta, y la construcción de distinciones entre los trabajadores a partir de distintas experiencias y diferentes inscripciones generacionales. Una trabajadora de planta, con título universitario que comenzó a trabajar en el área en 1987, afirmaba en este sentido:

*Yo... con cierta formación, con cierta experiencia, con cierta edad, terminaba yendo a Villa Gesell a repartir forros en la playa en pleno verano. A ver... ¿y quién me coordinaba?... una compañera y un compañero de 22, 23 años, que me decían adónde yo tenía que ir y volver. Lo cual me parecía realmente una falta total de respeto* (entrevista a Violeta, licenciada en Sociología, empleada de planta de la DINAJU desde el año 1987).

Recuperando a Elias (2003), podemos decir que los “establecidos” impugnan a los “forasteros”, vistos como personas externas que llegan al Estado a raíz de vinculaciones *políticas*, desprovistas del capital de prestigio que les confiere la experiencia y la adquisición de un conjunto de conocimientos (técnicos, burocrático-administrativos e incluso profesionales) asociados con el hecho de *estar y ser parte* de la administración pública y burocrática del Estado. Además, esto permite entender por qué hay una valoración diferencial de las personas que poseen una trayectoria laboral y llegan a ser funcionarios, aun cuando dicho ascenso también tenga que ver con identificaciones personales y *políticas* (como se ve entre quienes se nuclean, por

ejemplo, en Kolina) en función de la experiencia en la gestión. En ese tenor, una de las directoras de Juventud, quien previamente fue trabajadora del CFJ, es denominada *la jefa compañera*.

Los sentidos en torno al trabajo se reconocen en la construcción de una suerte de ética del personal de la administración pública, en función de la cual elaboran ideas morales sobre el significado de ser *trabajadores estatales*. Esto se observa en la construcción de una idea del compromiso con lo público y una suerte de vocación de servicio, al mismo tiempo que en las impugnaciones hacia la figura del *trabajador militante* que cobró centralidad en los últimos años.

Lo anterior permite entender el contraste entre el modo en que son hablados por otros y la manera en que ellos mismos dan sentido a su actividad como servidores públicos, como también la manera en que articulan trabajo y compromiso. En ocasiones, estas interpretaciones encuentran condiciones de posibilidad en lecturas que los propios trabajadores reconocen como *militantes* o *políticas*, sin que encuentren vínculos directos con agrupaciones o colectivos específicos. Un ejemplo de esto tiene lugar en la DINAJU entre los años 2012 y 2013, a raíz de la difusión entre los trabajadores de un informe realizado por las autoridades del área, en el que se realizaba una evaluación personal y política de cada uno de los trabajadores. La grilla consignaba datos personales, formas de trabajar e inscripciones políticas. La difusión del informe suscitó un estado de asamblea permanente entre varios de los trabajadores del área, así como también el alejamiento de otros, quienes pidieron *pases* a otras áreas del mismo Ministerio.<sup>20</sup> Ese conflicto propició la construcción, por parte de un conjunto de trabajadores, de una respuesta *militante* al modelo del *trabajador militante*.

*... nos hizo pensar en cuál era nuestro rol como trabajadores, qué se podía permitir o no permitir de un directivo... más como trabajadores del Estado, digamos. Una de las discusiones que solemos tener es que nosotros no trabajábamos en una empresa privada, que nos califica y nos pone un uno o un diez y sos el empleado del mes (entrevista a Ingrid, empleada contratada de la DINAJU).*

---

20 El conflicto derivó en el nombramiento de nuevas Coordinaciones y erosionó fuertemente la autoridad de la directora a cargo, la cual vio cada vez más acotado su margen de maniobra en un escenario de fuerte organización de los trabajadores por medio de la presencia del sindicato en el área.

*Nosotros somos trabajadores acá, entonces si uno no sabe distinguir bien cuál es el límite entre uno y otro, en qué momento yo dejo de ser una trabajadora y paso a ser una militante, entonces con ese criterio me hacen laburar mucho más de lo habitual, porque total “estás militando”. Por supuesto me encanta laburar en un espacio que sea afín a las cosas que a mí me apasionan, pero me parece que está bueno que sean dos espacios diferenciados (entrevista a Herminia, trabajadora contratada de la DINAJU).*

El episodio es interesante para ver cómo los trabajadores de planta permanente y contratados, muchos de los cuales fueron militantes tiempo atrás o lo son actualmente por fuera de su rol laboral, rechazan la superposición entre militancia y trabajo. Se apela, por un lado, a una construcción moral de la militancia como antítesis del trabajo por ser este último remunerado. Como sostiene una empleada con fuerte protagonismo en el mencionado conflicto:

*La militancia no es rentada. Una cosa es el trabajo y otra cosa es la militancia. (...) Yo agradezco tener un espacio de trabajo que nos permite militar también, pero no me están pagando por militar. Si uno piensa que el trabajar en el Estado es militar, ese es un error político importante. Acá nosotros no dejamos de ser trabajadores que tienen ciertos derechos. La militancia es optativa y cada uno elegirá dónde, con quién quiere militar (entrevista a Sonia, empleada contratada de la DINAJU, militante del Movimiento Evita).*

Por otro lado, el rechazo a la interpretación militante del trabajo tiene que ver con priorizar el reconocimiento de sí mismos como *trabajadores*. Como propone otra de las trabajadoras del área:

*Está pasando ahora mucho en (la Subsecretaría de) Juventud que se quiere instalar la idea de... bueno, acá estamos militando en el Estado. Entonces trabajamos de sol a sol, no importa. Yo no creo que sea así. Yo, de hecho, soy militante y mi militancia puntual la hago afuera de mi laburo. Y además, nos pasa mucho que el que entra primero como militante después termina yendo al gremio a decir que todo bien con la militancia, pero hace tres meses que no cobra (entrevista a Soledad, trabajadora contratada de la DINAJU, delegada de UPCN).*

El punto a destacar es que no para todos el trabajo es susceptible de ser politizado. Así como también que las posiciones contrarias a la militancia

en el trabajo no se formulan desde una posición desinteresada, sino más bien desde la construcción de un modelo del trabajador estatal, tal como fue caracterizado, así como también desde la reivindicación de una militancia por fuera del trabajo y del Estado.

Para concluir este apartado, vale destacar que aunque el capital temporal sea el aspecto máspreciado entre estos trabajadores, es precisamente el paso del tiempo el que produce –sobre todo con los trabajadores de planta permanente– una fuerte sensación de agotamiento y desgano en la dinámica de trabajo. Así, si la carrera *política* es vertiginosa y asume los riesgos y vaivenes de compromisos *políticos* y personales cambiantes, propicia la construcción de un horizonte de expectativas de crecimiento (aunque también de fracaso y descenso por momentos) que se contrapone con la perspectiva y la proyección personal y de trabajo de los empleados de *la planta*. Concretamente, se observa una suerte de frustración en torno a la posibilidad de poder crecer al interior del Estado con base en credenciales laborales y/o profesionales. Como sostiene una empleada de planta:

*...no existe posibilidad de tener un espacio de desarrollo profesional en el ámbito público... salvo que vos acuerdes con una gestión y que seas funcionario de una gestión. Si, en mi caso particular, si hubiera adherido alguna de todas estas gestiones que se transitaron y me hubiera afiliado, por decirlo de alguna manera, probablemente hubiera sido directora, coordinadora, qué sé yo... (entrevista a Violeta, licenciada en Sociología, empleada de planta de la DINAJU desde el año 1987).*

De este modo, la construcción de la ética del trabajador público encuentra como límite la falta de reconocimiento y las dificultades para desarrollar una carrera profesional por fuera de las adhesiones *políticas* a la gestión. Siendo estas últimas las únicas que las que parecen ofrecen verdaderas posibilidades de crecimiento.

### ***Militancia y trabajo en la administración pública***

Como mostramos, aunque las relaciones entre política y gestión parecen constitutivas del espacio estatal, durante los gobiernos kirchneristas observamos que se elabora una (nueva) mirada sobre el Estado como ámbito en el cual se pueden desarrollar prácticas militantes, al mismo tiempo que se produce una reivindicación militante del trabajo en el Estado. Ambos



procesos ponen en juego dos figuras en las que se tramitan diferencialmente estas vinculaciones: los militantes *en* la gestión y *de* la gestión.

#### A. Militantes *en* la gestión

Hay personas que entran a trabajar al Estado como militantes. Su ingreso tiene que ver con la condición de miembro de un colectivo particular que reconoce, en un momento determinado, vías de acceso a áreas específicas en las cuales se promueve la vinculación laboral de sus activistas. Esta persona entra como parte del colectivo y en función de atributos personales que –desde su grupo de militancia– son evaluados como pertinentes para la tarea a desarrollar en el Estado. Entre estos activistas, el trabajo en el Estado es interpretado desde una lógica altruista, dado que se debe trabajar expresando suficientemente los valores con los que la militancia de origen está asociada, puesto que trabajar *bien* o *mal* posee repercusiones para el trabajador pero, centralmente, para su grupo de pertenencia.

Además, si el principal capital de prestigio de los trabajadores *de planta* y los contratados de larga data tiene que ver con la experiencia laboral y con el paso del tiempo en el Estado, en este caso el prestigio se configura desde la labor específica desarrollada y en función de la valoración social de la que es objeto la agrupación de procedencia en el espacio estatal. Esto no puede evaluarse de una vez y para siempre, sino más bien atendiendo a la inserción de un grupo particular en un momento específico del tiempo, al interior de ese Ministerio, incluso, dentro de un área en particular.<sup>21</sup> Por ello, es importante reponer la dimensión temporal y entender la centralidad que tiene una u otra agrupación en función de la coyuntura política general o al interior del propio MDS, en particular.

Este capital variable de prestigio del que es portador un grupo u otro en diferentes momentos del tiempo también hace inteligibles los recorridos de los militantes: frente a la renuncia del dirigente a cargo de un área o ante el hecho de que una organización quite su apoyo al gobierno nacional, el trabajador también debe dejar su lugar de trabajo. Así, la valoración de una organización específica en un área en particular (que como se observa

---

21 Las organizaciones vinculadas con una militancia más territorial (como es el caso, en el área de juventud, de Peronismo Militante, Movimiento Evita, Corriente Nacional Martín Fierro y Peronismo 26 de Julio), cuyo ingreso se da en una primera etapa, son organizaciones más reconocidas y aceptadas. En parte por la confluencia entre la perspectiva territorial que es objeto de confluencias entre una manera de trabajar y de militar en este Ministerio. Como mencionamos, las organizaciones más tardías –cuya creación aparece más íntimamente vinculada con ser parte de la gestión de gobierno, como son Kolina y La Càmpora– encuentran diferentes valoraciones entre los trabajadores.



en el espacio de juventud, es variable) explica también las lógicas de ingreso y de salida de los militantes en el Estado.

Hay casos en que los trabajadores militan en una organización aunque no ingresen en representación de aquella. Es interesante advertir que desde las agrupaciones hay interés por conocer y tener registro de quiénes y cuántos son los que trabajan en el Estado, así como en qué áreas, puesto que de alguna manera esos puestos son vistos como *cargos con los que se cuenta*. Como afirma un trabajador que es, a la vez, activista en una agrupación juvenil: el militante *pone a disposición de la organización* su rol laboral.

Entre estos militantes se reconoce una suerte de división del trabajo, por la cual habitar el espacio estatal es visto como resultado de una distribución de roles, entre los que se incluyen muchos otros ámbitos de la vida social. Así, la militancia se define como un quehacer mucho más amplio, que reconoce en el ámbito estatal un lugar específico, destacado, pero en el que no se agota el compromiso.

Finalmente, podemos decir que la presencia de militantes *en* la gestión no puede ser considerada como fenómeno exclusivo del proceso político kirchnerista, puesto que, ya sea visto en términos *militantes* o como mero resultado de acuerdos *políticos*, la presencia de activistas en la gestión pública se observa en muchos otros casos históricos.<sup>22</sup> Esto no significa que no haya propiedades específicas en el período que anudan de un modo singular *trabajo y militancia* en el Estado. Como lo muestran este y otros trabajos sobre el período (Perelmiter, 2010), el trabajo de los activistas en el Estado genera, por un lado, condiciones de adaptación al él y a las reglas de juego que los modifican en su condición de militantes. Por otro lado, la presencia de los militantes también modifica el Estado y lo produce en un sentido particular. Diferentes documentos del área de juventud llegan a hacer referencia, por ejemplo, a la idea de un *Estado militante*.<sup>23</sup> Noción por medio de la cual se muestra una inflexión en cuanto a la manera de construir un discurso público oficial, al mismo tiempo que (re)define las fronteras de la categoría *militancia*.

22 Hay al menos dos momentos emblemáticos en los que también se observa una articulación entre la militancia juvenil y el trabajo en el Estado. En primer lugar, el breve gobierno de Héctor Cámpora (mayo-julio 1973), en el que se integran militantes pertenecientes a la Juventud Peronista (JP). En segundo lugar, durante el primer gobierno constitucional luego de la última dictadura militar, el de Raúl Alfonsín (1983-1989), también se consagra en la función pública en general, y en el área de juventud en particular, militantes de la organización juvenil vinculada a la Unión Cívica Radical: la Junta Coordinadora Nacional.

23 Para profundizar sobre esta caracterización del *Estado militante* en documentos públicos, ver Vázquez (2015a).

## B. Militantes *de* la gestión

A diferencia del grupo anterior, hay quienes entran a trabajar al Estado y construyen una identificación *militante* con el kirchnerismo a partir de su rol laboral. No se trata de *militantes* que *ingresan* al Estado, sino que se *hacen militantes* en el Estado, es decir cuyo compromiso político surge como extensión de una forma de encarar el trabajo. Es por ello que la legitimidad de estos trabajadores se construye exclusivamente en relación con su desempeño al interior del MDS, sin que la vinculación orgánica con un grupo o colectivo en particular sea una condición *sine qua non*.<sup>24</sup> Aunque, como vimos, la creación de la organización política Kolina, agrupa y potencia la construcción de las identificaciones militantes de los trabajadores del MDS.

Lo interesante es mostrar, en este caso, que el carácter *militante* de su práctica se resuelve, centralmente, en una *manera* de trabajar: trabajar *mucho*, *trabajar los fines de semana*, *trabajar sin horarios*, etcétera,<sup>25</sup> así como también con *transformar* al Estado, *fortalecerlo*, *hacerlo menos burocrático* y *más ágil*. Es decir, que se trata de una militancia *desde, por y para* el Estado (Vázquez, 2013, 2014, 2015b).

La importancia del Estado como objeto y parte integrante de su militancia es asociada, en muchos de ellos, a una experiencia generacional. Concretamente, destacan haber experimentado una vinculación con el Estado –en su faceta más *neoliberal*, *represiva*, etcétera– que los lleva no solo a revalorizarlo durante el kirchnerismo, sino además a reivindicar políticamente ser parte de aquel. Se observa en este discurso los efectos de una socialización con un punto de vista y con una narrativa militante con fuerte difusión entre los colectivos kirchneristas (Vázquez y Vommaro, 2012), que se plasma en el quehacer estatal y que es oficializada por funcionarios y trabajadores de la administración pública afines al kirchnerismo.

Ahora bien, además de trabajar mucho y de revalorizar al Estado, la condición de *militantes* se define a partir del hecho de trabajar con un *criterio político*. Esto último puede resultar difuso puesto que –como señalamos, y en contraposición con los militantes *en* el Estado– no necesariamente se

24 Cabe aclarar que, de todas maneras, no resulta suficiente el trabajo en la gestión propiamente para ser reconocidos como *militantes*. En otras palabras, a las tareas laborales se suman otras, tales como: escribir en periódicos o revistas, participar de actos públicos y políticos aun cuando no sean oradores, participar en charlas de agrupaciones a las que son invitados, etcétera.

25 Esta interpretación del compromiso militante en relación con el trabajo permite comprender, como vimos, la objeción que le formulaban los *trabajadores* hacia un trabajo militante que pone entre paréntesis el carácter *laboral* de la tarea desempeñada.

registra una inscripción dentro de un colectivo u organización política. De lo que se trata, fundamentalmente, es de proponer un modo de gestionar que apunte más allá de parámetros *técnicos*. Por medio de esta retórica, se contraponen la figura del técnico despolitizado –que los trabajadores definen como característica de visiones neoliberales asociadas a las gestiones menemistas– con la del trabajador que recupera criterios *políticos* en una gestión que apunta a ser eficiente y exitosa, aunque desde un nuevo punto de vista (militante).

Estos trabajadores poseen un perfil marcadamente profesional; se trata de graduados universitarios, fundamentalmente en carreras de las ciencias sociales, que han estudiado en universidades públicas y privadas. En efecto, el trabajo en el Estado aparece como un destino profesional y laboral posible. Así, los militantes *del* Estado poseen un perfil más profesionalizado en el que el criterio político aparece asociado con una manera de hacer las cosas, pero también en relación con el manejo de un conjunto de saberes adquiridos en la experiencia laboral propiamente dicha. En otros términos, la condición de *trabajador* representa el principal capital de prestigio para estos *militantes*, puesto que *saber gestionar, hacer expedientes, conocer los circuitos administrativos* son elementos ineludibles para trabajar de manera eficiente y eficaz en el Estado, al mismo tiempo que se trata de un acervo de conocimiento del que suelen estar desprovistos los militantes externos. Así, *militar* no es articular los colectivos con el Estado ni propiciar el ingreso en él de los militantes, sino más bien *cambiar el Estado desde adentro*.

Como mencionamos, desde el MDS se desarrolla una concepción acerca del trabajo en el *territorio* que favorece la construcción de puntos de contacto entre la manera de trabajar y el compromiso militante.<sup>26</sup> Además, hay elementos propios de los espacios de juventud que también facilitan la construcción de estas relaciones dado que –como veremos más adelante– buena parte de las políticas públicas que allí se impulsan tienen que ver con estimular la participación juvenil. Así, trabajar en el área supone y pone en juego una vinculación con un conjunto de nociones y puntos de vista propios del universo militante.

Ahora bien, más allá de los elementos específicos del espacio estatal estudiado, en trabajos anteriores (Vázquez, 2014) mostramos que

---

26 Es interesante que los hechos que algunos activistas postulan como hitos fundacionales del compromiso político, y en relación con los cuales sitúan el inicio de una carrera militante, remitan a acciones o actividades realizadas en su condición de trabajadores del Ministerio.

identificaciones militantes similares se pueden reconocer en otros ministerios, como el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el de Economía. El aspecto común tiene que ver, precisamente, con una de las mutaciones que tiene lugar en el Estado durante las gestiones de gobierno kirchneristas: una resemantización del *trabajo* en clave *militante*.

La literatura que analizó la categoría *trabajo político* (Frederic, 2004; Gaztañaga, 2010) se preocupó por explorar las razones que hacen que la *política* puedan convertirse en un *trabajo*, centralmente a la luz de una militancia de tipo territorial. Aquí, nos preguntamos por las condiciones sociológicas por las cuales el *trabajo* puede llegar a ser una forma específica de *militancia* (política). Así, no solamente vemos cómo se redefinen las fronteras de la categoría *militante* de acuerdo con un clima de época en el que sus sentidos parecen ensancharse, sino además cómo operan cambios en la manera de entender los valores sociales, morales y políticos asociados al *trabajo*.

## **Promover la participación también es militar**

Las caracterizaciones realizadas hasta el momento ilustran articulaciones posibles entre *trabajar* y *militar*. En este apartado proponemos mostrar cuáles son las implicancias de estas superposiciones en relación con el trabajo realizado en el área. En particular, con la implementación de políticas públicas. Resulta interesante que las acciones realizadas desde la DINAJU/SSJ poseen una orientación específica vinculada con *promover la participación juvenil*;<sup>27</sup> rasgo que atraviesa las diferentes gestiones del área desde el año 2006 en adelante, es decir, durante las gestiones de Mariana Gras, Laura Braiza y Facundo Tignanelli.<sup>28</sup>

Aunque la *participación* no reconoce un único sentido en dichas políticas, podemos decir, a grandes rasgos, que se trata de regulaciones socioestatales orientadas a generar instancias de encuentro, deliberación,

---

27 De acuerdo con los resultados de un relevamiento de políticas públicas de juventud implementadas entre los años 2010 y 2014, el 23% posee entre sus objetivos promover la participación juvenil. Estas políticas dependen centralmente del MDS (con el 63%) y del Ministerio de Educación de la Nación (con el 14%) (Vázquez, 2015b).

28 La impronta que posee trabajo sobre la cuestión *participativa*, así como el tipo de intervenciones desarrolladas desde el área de juventud se comprende, además, en función de los rasgos específicos del Ministerio en el que se inserta. Cuestiones educativas, laborales, de salud, etcétera, son materia de políticas públicas impulsadas desde otros ministerios, con los cuales el espacio estatal de juventud a nivel nacional posee escasas vinculaciones e incidencia.

formación política y organización colectiva de jóvenes. Ahora bien, *promover la participación* posee, además, un sentido particular para funcionarios y trabajadores militantes, puesto que trabajar para impulsar la participación juvenil es visto como una extensión de su propio compromiso militante (*en o desde*) el Estado. Así, no se trata simplemente de ver el Estado como un lugar a habitar desde un proyecto militante anterior (inscripto en un grupo o colectivo) o de modificar el Estado desde el interior con un trabajo militante, sino además de participar de la difusión y oficialización de un punto de vista militante en relación con el cual adquieren importancia valores, símbolos, consignas y modos de ver el mundo. A continuación se hace mención de dos ejemplos a título ilustrativo.

En el año 2011 se organizan desde la DINAJU, conjuntamente con otros ministerios y agrupaciones de diverso tipo, las Jornadas Nacionales Néstor Kirchner. El objetivo es “seguir consolidando el compromiso de un Estado presente en la comunidad y una juventud activa que encuentra espacios de participación solidaria y ciudadana” (extraído de <http://www.floreces-1000flores.com.ar>). Las jornadas consisten en la realización de tareas de refacción y de pintura en instituciones educativas de todo el país por parte de jóvenes pertenecientes a distinto tipo de organizaciones, así como también en la realización de actividades culturales y de formación política.

Esta acción particular condensa varios elementos que son ilustrativos de una manera de trabajar en relación con principios y valores militantes desde el área estatal de juventud a nivel nacional. En primer lugar, la recuperación de la figura de Néstor Kirchner en estas actividades solidarias. Además de su nombre, se incluyen materiales utilizados para las capacitaciones, en los cuales se incorpora la imagen del Eternéstor, que resulta de la fusión del rostro de Kirchner con la silueta del Eternauta.<sup>29</sup> El Eternéstor<sup>30</sup> se convirtió en símbolo de la militancia juvenil kirchnerista con posterioridad a la muerte de Kirchner y es recreada en esta línea de acción en la cual –como se observa en los diferentes materiales de trabajo– sostiene con una de sus manos un tacho de pintura y, con la otra, un rodillo. Así, el

29 Eternauta es el nombre del personaje principal de la historieta homónima, escrita por Héctor Oesterheld, publicada de forma semanal entre 1957 y 1959 en la revista *Hora Cero*. En la trama de la historia, la figura del Eternauta es postulada como la de un *héroe colectivo*.

30 El Eternéstor cobra difusión pública en septiembre de 2010 en un acto en el Luna Park denominado “Néstor le habla a la juventud. La juventud le habla a Néstor. Bancando a Cristina”, convocado por las principales organizaciones juveniles kirchneristas con el objetivo de crear *espacio político generacional* de apoyo al *modelo nacional y popular*. Pocos días después, Kirchner fallece y el Eternéstor se convierte en un símbolo identificador de la *militancia juvenil kirchnerista*, el cual es leído como un *héroe colectivo*.

Eternéstor es recreado como símbolo de esta acción (militante) impulsada como política pública que consiste en refaccionar escuelas.

Además, las Jornadas recuperan una frase pronunciada por aquel en el último acto público antes de su muerte. Tras repasar una serie de políticas públicas destinadas a las juventudes, afirmó: *que florezcan mil flores*.<sup>31</sup> Esta frase se integró como una consigna en los colectivos juveniles afines al kirchnerismo, en los cuales se utiliza como metáfora para describir su propio *florecimiento* militante durante el kirchnerismo.<sup>32</sup>

Así, el Eternéstor y la consigna alusiva al florecimiento juvenil asociado a la participación impulsada desde el Estado, permiten mostrar interesantes confluencias, desplazamientos y retroalimentaciones entre el universo estatal y militante. De acuerdo con los objetivos de este trabajo, nos facilita entender las condiciones de posibilidad de un trabajo que se reconoce *militante* en un espacio estatal que propicia e impulsa esta y otras formas de participación. Si observamos, por ejemplo, el modelo que siguen estas intervenciones –la *jornada solidaria*– se hace evidente que se trata de un formato de frontera entre el impulso de regulaciones estatales y la organización de actividades militantes propiamente dichas. Es decir que, más allá de los jóvenes destinatarios, estas acciones ponen en juego un capital militante (Poupeau y Matonti, 2007) del que están provistos los trabajadores en cuanto *militantes* y que hace comprensible cómo y por qué son valorados para la gestión de este tipo de políticas públicas.<sup>33</sup>

El segundo ejemplo son las actividades solidarias *La Patria es el Otro*, impulsadas desde la ssj en 2013. Se trata de la implementación de actividades tales como la refacción de espacios públicos, escuelas, teatros municipales, sociedades de fomento, comedores, entre otros, con el objetivo de *promover la participación juvenil*. Este caso presenta relaciones de continuidad con varios de los elementos mencionados en el ejemplo anterior. Su nombre se toma de una frase pronunciada por la ex presidenta de la Nación, Cristina Fernández, en el marco de la conmemoración del por 31 aniversario del

---

31 Frase que, a su vez, es recuperada de una campaña lanzada por el líder de la Revolución china, Mao Zedong, en 1956.

32 La intersección entre las políticas públicas y los colectivos militantes se vislumbra cuando advertimos cómo algunos activistas de La Cántora reconocen las Jornadas Solidarias como un momento en el que se produce el ingreso de nuevos activistas a esta y otras agrupaciones políticas.

33 Esto mismo se observa en otras acciones impulsadas desde el área, por ejemplo, en el uso del formato *taller* para trabajar con jóvenes, así como también en la utilización de herramientas de la *educación popular* para impulsar actividades vinculadas con la implementación de las políticas públicas.

inicio de la Guerra de Malvinas, en el que hizo referencia centralmente a los *jóvenes soldados* y mencionó: “si no se quiere al prójimo, es imposible querer a la patria. La patria es el otro, la patria es el prójimo” (fuente: discurso Cristina Fernández de Kirchner, 2/4/2014). La madrugada siguiente se desató un importante temporal que produjo graves inundaciones en diferentes puntos de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires, especialmente en la localidad de La Plata, con un saldo de más de 50 muertos. Los días siguientes se desarrollaron diversas tareas solidarias en la zona, en las se congregaron militantes de diferentes agrupaciones. La Facultad de Periodismo de la Universidad de La Plata se convirtió en uno de los centros de ayuda para los afectados por el temporal, donde se congregaron centralmente los militantes de La Campora. Durante la visita que hizo la presidenta a dicha universidad, reafirmó las palabras pronunciadas días atrás: “la patria es el otro. Y la pegue, no me equivoqué”. Asimismo, hizo alusión al orgullo que le provocaba “que toda esta juventud haya vuelto a la política, a la participación popular, a la militancia, a creer en el prójimo. Si no creyeran que vale la pena ayudar al otro no estarían acá” (*Página/12*, 7/4/2014). Desde entonces, La Campora y otras agrupaciones juveniles kirchneristas comenzaron a identificarse con pecheras en las que se podía reconocer esta frase, que se integró como consigna militante.<sup>34</sup>

La mencionada consigna se recupera en las Jornadas Solidarias lanzadas por la ssj en 2013, que consisten en la refacción de espacios públicos de diversas partes del país conjuntamente con jóvenes de organizaciones políticas y barriales.<sup>35</sup> Entre los objetivos de las Jornadas se destaca promover la *participación* y el *compromiso solidario* de los jóvenes “que vinculen al Estado con ONGs, organizaciones comunitarias y jóvenes no organizados, acompañando el proceso de empoderamiento del joven como protagonista efectivo de la transformación social” (extraído de <http://www.juventud.gob.ar/ejes-de-trabajo/la-patria-es-el-otro/>).

---

34 El uso de las pecheras en el marco de las actividades solidarias por las inundaciones fue visto, por algunos, como el reverdecer de la militancia juvenil y, por otros, fue objeto de severas impugnaciones puesto que se acusó –sobre todo a La Campora– de sacar rédito político a esta colaboración.

35 Esta misma consigna dio nombre a una convocatoria específica del Programa de Voluntariado Universitario (Ministerio de Educación de la Nación) lanzada el mismo año, en la que se convoca a la presentación de proyectos de extensión universitaria vinculados con el trabajo sobre los efectos del temporal en la ciudad de La Plata. Es importante destacar que este Programa se crea en el año 2006 y desde 2009 está a cargo de Laura Alonso y Anabella Lucardi, referentes de La Campora. Esto nos permite comprender –desde otro espacio estatal– las conexiones entre acciones y consignas militantes y las políticas públicas desarrolladas.



El impulso de estas acciones se produce en un marco de una marcada erosión de la autoridad de la entonces directora de Juventud y el incipiente ingreso de activistas de La C mpora en el  rea. En efecto, esta línea de trabajo, *La Patria es el Otro*, simboliza el ingreso de militantes de esta agrupación juvenil al área tras la legitimación que les confiere la presidenta por las tareas desarrolladas durante las inundaciones de La Plata. Lo interesante es, entonces, cómo el reconocimiento de la agrupación se traduce en un reconocimiento de sus militantes en el Estado (en un ámbito especial para la militancia juvenil), al mismo tiempo que desde el Estado los militantes de esta agrupación participan de la construcción de una política pública que condensa algunos de sus valores militantes.

Las dos acciones descriptas dan cuenta de la manera en que la condición de *militante* (y un repertorio de acciones, consignas y líderes) encuentra condiciones de reconversión en el campo estatal. Además, las dos políticas públicas tienden a movilizar adhesiones militantes, al mismo tiempo que a fijar una manera específica de entender qué es el compromiso y la participación juvenil, cuyos sentidos son acotados: se trata de modos de participar formalizados, en los cuales el vínculo con el Estado se configura como elemento central, comparten el hecho de ser diseñadas y/o implementadas por trabajadores que en su gran mayoría forman parte de organizaciones juveniles sociales y políticas que reconocen su trabajo como parte de una práctica *militante* y en las cuales el impulso de las políticas públicas se produce articuladamente con organizaciones juveniles, que funcionan como correas de transmisión entre el Estado Nacional y los jóvenes destinatarios.

## Palabras finales

La *militancia* constituye una categoría socialmente determinada, que remite a un conjunto de acciones cuyo sentido y alcance varía históricamente. Como lo muestra Quirós (2014), desde la transición democrática en Argentina, esta categoría sufre diferentes modificaciones en función del sentido contextual que cobra en diversas coyunturas. En la década del ochenta, la militancia política aparece fuertemente asociada a la militancia revolucionaria de las organizaciones armadas de los años sesenta y setenta; en los noventa el gobierno neoliberal propicia la construcción de una antinomia entre política y gestión, siendo esta última valorada como principio de administración racional y eficiente del Estado, frente a la *política*, que pasa a ser objeto de sospechas. La degradación social de la militancia



*política* tiene lugar frente a valoración de una militancia *social*, a la que se le atribuyen los rasgos de la *buena* política. Dicho proceso se profundiza durante la crisis del año 2001, en la que se exagera la impugnación a la militancia definida en términos *políticos*.

El kirchnerismo abre una nueva etapa en la historia de esta categoría, puesto que se ensanchan sus sentidos y las acciones que involucra, al mismo tiempo que se abren disputas públicas por el sentido legítimo del compromiso militante. El Estado es un espacio social particularmente interesante para ver cómo se amplían y redefinen las fronteras de esta noción puesto que allí tiene lugar una reinterpretación militante de acciones anteriormente desprovistas de ese sentido, como es el trabajo administrativo-burocrático. Así es como llegamos a advertir la reivindicación y autoidentificación de presidentes y altos funcionarios como *militantes* (en virtud de experiencias pasadas como presentes) como también el modo en que desde el trabajo en la gestión pública la *militancia* se introduce como criterio de clasificación, legitimación o impugnación de las prácticas laborales.

Como vimos, las maneras de trabajar y de legitimar el trabajo en el Estado son diversas. Mientras los *de planta* construyen su prestigio en el capital temporal, los militantes *en* la gestión lo hacen apelando a su experiencia militante previa al ingreso al Estado, así como los militantes *de* la gestión destacan el valor de sus credenciales laborales y profesionales para el desarrollo de un trabajo eficiente y con criterio político. El enfoque propuesto para este trabajo permite desplegar este amplio abanico de interpretaciones y posiciones en relación con el modo de tramar vínculos entre trabajo y militancia, a la vez que complejizar las interpretaciones de sentido común que tienden a poner el ingreso de militantes al Estado durante el kirchnerismo como único modo de trazar las mencionadas vinculaciones. Vemos, así, que hay trabajadores no militantes, trabajadores que impugnan militantemente la superposición entre trabajo y militancia en el Estado, hay quienes entran al Estado sin inscripción en colectivos legitimados en ciertas áreas y ministerios y también quienes se politizan en la gestión. El punto a destacar es que en ese Estado en plural sobre el que hicimos alusión encontramos también militancias y trabajos diversos. Los cuales confluyen en áreas específicas y permiten desmontar algunas falsas dicotomías que tienden a dividir y fijar categorías (como la antinomia trabajador/ñoqui o trabajador/militante) que, dentro de este mundo social, reconocen superposiciones, desplazamientos y reconfiguraciones.

El área estatal estudiada y las tensiones entre diferentes maneras de pensar los vínculos entre compromiso, política, trabajo y militancia –tal como estos se manifiestan entre *la planta*, los militantes *en y de* la gestión– muestran también inflexiones en el activismo. Si, como dan cuenta los testimonios, en las etapas iniciales de los gobiernos kirchneristas, las organizaciones con llegada al Estado eran centralmente territoriales, con el paso del tiempo la militancia en relación con el Estado nos muestra un perfil de activista mucho más profesionalizado. Esto no quiere decir que toda la militancia kirchnerista atravesase por ese mismo proceso, pero sí que desde la administración pública comienza a valorarse una militancia más experta y profesional, aun cuando pueda, como vimos, ser descalificada como *política* entre los trabajadores que llevan tiempo trabajando en el área.

Para terminar, parece ineludible hacer mención de los cambios que propone la nueva gestión de gobierno nacional de Mauricio Macri (2015-2019). Sobre todo, en lo que hace a la construcción social de un discurso acerca del empleo público. Bajo el pretexto de *modernizar al Estado*, el gobierno ha promovido el despido de una importante cantidad de trabajadores estatales, retomando dos argumentos. Primero, la necesidad de recortar y *racionalizar* el gasto público, frente a lo cual la cantidad de empleados estatales es vista como excesiva.<sup>36</sup> Segundo, que es preciso prescindir de aquellos que conforman lo que el ministro de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación caracterizó como la *grasa militante*.<sup>37</sup>

Así, además de los despidos, se elabora un discurso acerca del empleo público y la presencia en él de los llamados *ñoquis*. Si, como mencionamos, habitualmente esta categoría era usada acusatoriamente hacia las personas que no trabajan, en general asociada a la condición de planta permanente, en el contexto actual se recupera pero vinculada con la condición de *militantes*. En otros términos, se asocia el crecimiento del empleo público con la inserción de militantes kirchneristas, entrecruzamiento en función

36 Siguiendo a Cao y Rey (2016), el gasto público en la Administración Pública Nacional (APN) dista de ser un tema fiscal, puesto que es reducido si se lo compara con otros Poderes o con provincias y municipios. Como sostienen los autores, si se diera de baja el 10% de la planta de la APN, lo cual implicaría reducir 30.000 empleos, no se afectaría ni el 1% del presupuesto. Cuestión que nos advierte sobre la dimensión ideológica de este argumento.

37 Alfonso Prat Gay justificó así los despidos, destacando que la nueva gestión se encontró con un “un estado lleno de militantes pero vacío de contenido [...] nosotros no vamos a contratar militantes lo que vamos a contratar, a través de concursos, son las mejores personas para cada puesto. De manera tal que se vuelva a revitalizar en argentina el servicio público” (Discurso pronunciado el 3/1/2016). Es interesante reponer la doble acepción del término *grasa*, que connota aquello que sobra pero, también, es un calificativo peyorativo que connota mal gusto.

del cual se busca construir una suerte de consenso social en torno a los despidos de personas que revisten situaciones de las más variadas. Este discurso sobre las relaciones entre trabajo y militancia caló especialmente en el área estudiada, donde se despidió cerca de la mitad de los trabajadores bajo el argumento de que se trataba de *militantes*. Tal es así que el nuevo subsecretario de Juventud desde 2015, Pedro Robledo, afirmó que: “No se está despidiendo a trabajadores sino a personas que hacían política en el Estado” (*Ámbito Financiero*, 2/5/2016).<sup>38</sup>

La circulación de estos discursos ameritaría un trabajo de reflexión en sí; lo que interesa destacar es que asistimos a un cambio radical en la clave social de lectura e interpretación de la condición *militante*, en general, y en el Estado en particular, que se condice, además, con el criterio que organiza los nombramientos de los nuevos funcionarios, más cercanos al mundo privado empresarial, y cuya legitimidad es construida a partir de la reivindicación de una inscripción profesional y experta (no militante).

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.) (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Boyanovsky Bazán, Chistian (2010). *El aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Canelo, Paula (2012). “Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”. *Pol-his*, año 5, n° 9, pp. 319-329.
- Cao, Horacio (2008). “La administración pública Argentina: nación, provincias y municipios”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado

---

38 Es importante observar que la impugnación de la militancia y su resignificación como categoría de desprestigio por parte de las nuevas autoridades no supone necesariamente deconstruir las relaciones entre el trabajo en el Estado y la pertenencia a agrupaciones juveniles. Es emblemático, en este sentido, el caso de Pedro Robledo, quien es la máxima autoridad del organismo sectorial de juventud a nivel nacional al mismo tiempo que presidente de la Juventud del PRO. En todo caso, lo que deja entrever el ejemplo es un cambio en la valoración social de la *militancia* como principio legitimador del trabajo en el Estado.

y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre.

- Cortés, Martín (2010). "Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario". En Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, pp. 93-113. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Elias, Norbert (2003). "Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 104, pp. 219-251.
- Fornillo, Bruno (2008). "Derivas de la matriz nacional-popular: el pasaje de la movilización a la estatalización del Movimiento Barrios de Pie durante la presidencia de Néstor Kirchner (2001-2007)". En Pereyra, Sebastián; Pérez, Germán y Schuster, Federico (eds.). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires: Al Margen.
- Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gaztañaga, Julieta (2010). *El trabajo político y sus obras. Una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Gené, Mariana (2012). "Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo". *Pol-his*, año 5, n° 9, pp. 301-309.
- Gené, Mariana y Heredia, Mariana (2008). "Hacia una socio-historia del gabinete nacional. Los ministerios de Economía e Interior a través del tiempo (1930-2008)". V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre.
- Giorgi, Guido (2014). "Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte propográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)". *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XLI, n° 74, pp. 103-139.
- Gómez, Marcelo (2010). "Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis". En Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Heredia, Mariana (2012). "La ciencia global en el gabinete nacional. El singular ascenso del Ministerio de Economía". *Pol-his*, año 5, n° 9, pp. 291-300.

- Massetti, Astor (2009). *La década piquetera (1995-2005). Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Natalucci, Ana (2008). “De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita”. En Pereyra, Sebastián; Pérez, Germán y Schuster, Federico (eds.). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires: Al Margen.
- (2012). “Los movimientistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (eds.). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Núñez, Pedro; Vázquez, Melina y Vommaro, Pablo (2015). “Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual”. En Cubides, Humberto; Borelli, Silvia; Unda Lara, René y Vázquez, Melina (eds.). *Juventudes latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires: CINDE/U. Manizales-CLACSO.
- Pagliarone, María Florencia (2012). “Piqueteros y funcionarios. Transformaciones de la FTV en el kirchnerismo”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comps.). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Perelmiter, Luisina (2010). “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- (2011) “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”. En Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2012). “La constitución de una autoridad plebeya. El Ministerio ‘de la pobreza’ en la Argentina reciente”. *Pol-his*, año 5, n° 9, pp. 309-318.
- Pereyra, Sebastián (2011). “Técnica y política: un análisis de la consolidación de expertos anticorrupción durante los noventa”. En Morresi, Sergio y Vommaro,

- Gabriel (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Zárate, Soledad; Mignone, Josefina y Abdala, Belén (2015). “¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional”. Documento de Políticas Públicas/Análisis, n° 147. Buenos Aires: CIPPEC.
- Poupeau, Franck y Matonti, Frédéric (2007). *Dominación y movilizaciones. Estudios sociológicos sobre el capital militante y el capital escolar*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Quirós, Julieta (2014). “Militante”. En Adelstein, Adreína y Vommaro, Gabriel (coords.). *Diccionario del léxico corriente de la política argentina (1983-2013)*. Los Polvorines: UNGS.
- Schavelzon, Salvador (2006). “Política en la gestión y gestión sin política. Una etnografía sobre pensamiento estatal, forma y conflicto en la implementación de una política de vivienda en la ciudad de Buenos Aires”. Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Río de Janeiro.
- Soprano, Germán (2007). “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribuciones para una historia social de las agencias estatales en Argentina”. *Cuestiones de Sociología*, n° 4.
- Vázquez, Melina (2013). “En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento”. *Revista Argentina de Juventud*, vol. 1, n° 7.
- (2014). “*Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado*”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XLI, n° 74, primer semestre, pp. 71-102.
- (2015a). *Juventudes, Estado y participación en la Argentina actual: aproximaciones a la producción socioestatal de las juventudes desde las políticas públicas participativas*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- (2015b). “*Del que se vayan todos a militar por, para y desde el Estado*. Desplazamientos y reconfiguraciones del activismo juvenil y las causas militantes

## ¿Trabajadores y/o militantes?

luego de la crisis del año 2001 en Argentina”. En Valenzuela, José Manuel (comp.). *El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles*. México: Gedisa-COLE-Universidad Autónoma Metropolitana.

— (2016). “Entre la movilización y el Estado. Las políticas *participativas* de juventud en la Argentina actual”, *Última Década*, Universidad de Chile, en prensa.

Vázquez, Melina y Vommaro, Pablo (2012). “*Con la fuerza de la juventud*: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora”. En Pérez, Germán y Natalucci, Ana (comps.). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, pp. 149-174. Buenos Aires: Nueva Trilce

Vecchioli, Virginia (2011). “Expertise jurídica y capital militante: los abogados de derechos humanos en la Argentina”. En Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

— (2012). “Los profesionales del derecho y las reformas de la justicia. Transformaciones del campo jurídico en la Argentina reciente”. En Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.

## Páginas web citadas

<http://www.florecen1000flores.com.ar>. Fecha de consulta: 15/10/2014.

<http://www.juventud.gob.ar/ejes-de-trabajo/la-patria-es-el-otro/>. Fecha de consulta: 10/9/2014.

## Artículos periodísticos citados

“Cristina visitó centros de operaciones en La Plata”, *Página12*, 07/4/2014, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-217500-2013-04-07.html>

“Planta permanente”, por Horacio Cao y Maximiliano Rey, *Anfibia*, <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/planta-permanente/>

“Robledo despidió empleados de Desarrollo Social y los reemplazó con militantes del PRO”, *Ámbito Financiero*, 2/5/2016, <http://www.ambito.com/837474-robledo-despidio-empleados-de-desarrollo-social-y-los-reemplazo-con-militantes-del-pro>





**TERCERA PARTE**  
**Estado y derechos: de qué hablamos**  
**cuando hablamos...**



# **La democracia al límite y los límites de la democracia. Reflexiones a partir del proceso político argentino (2003-2015)**

Martín Cortés y Andrés Tzeiman

## **Democracia y revolución: dilemas contemporáneos de una relación errante**

Cierto lugar común de la historia de los procesos políticos latinoamericanos coloca a la revolución como el gran término que ordenó el discurrir de la política regional al menos desde la Revolución cubana de 1959 hasta el crepúsculo de los años setenta. Es precisamente la democracia la palabra que viene a tomar el centro de la escena cuando la revolución declina como signifiante (y como posibilidad real). Este esquema, ciertamente simplificado, deja de lado valiosos intentos por pensar en conjunto estas categorías, pero permite, en su eficacia, ver también una sucesión de “espíritus de época” en los que estas categorías aparecían desenlazadas.<sup>1</sup> Los sesenta y setenta eran los años en los cuales el ímpetu revolucionario de las masas barrería con los regímenes conservadores alineados con intereses norteamericanos, y no se detendría ante eventuales ordenamientos legales presuntamente democráticos. Porque esa democracia era la del maquillaje,

---

<sup>1</sup> Aquí debemos recordar el singular caso chileno: el proceso liderado por Salvador Allende entre 1970 y 1973 fue un efectivo intento de pensar en común la revolución y la democracia, aunque también es cierto que se trató de un caso que llama la atención justamente por constituir una excepción respecto del “espíritu de la época”.

la exclusión y el formalismo. Los ochenta, por su parte, son los años de la celebración de la democracia, aun en su carácter más formal –acaso justificada por el terrorismo de Estado del cual apenas se comenzaba a salir–, y son también los años de la autocrítica de la revolución. No solo esta ya no puede pensarse en contra de la democracia, sino que incluso quizá ya no pueda pensarse.

Más allá de la superficialidad con que, necesariamente, aludimos a este pasado, quisiéramos detenernos en dos elementos que hacen a la estructuración de esos sentidos, y que hoy pueden ser revisitados de diversos modos. El primero de ellos es el problema de la ruptura o, dicho de otro modo, de la *escatología* como fondo de la idea de revolución. En las tensiones históricas entre revolución y democracia aparece siempre la pregunta por lo viejo y lo nuevo. En los orígenes mismos de la tradición revolucionaria yace una cierta convicción milenarista en la transformación *absoluta*, y buena parte de sus querellas internas remiten a este punto: la intensa historia de los debates entre reforma y revolución podría reducirse a un esquema donde ruptura y gradualismo aparecen como polos opuestos. Trasladándonos al pasado reciente que nos interesa, la tradición de izquierdas que se forja en América Latina en torno de la Revolución cubana priorizó la idea de revolución como ruptura. En ese camino, implícita o explícitamente, la democracia quedó del lado del gradualismo –cuando no de la mera formalidad–.

Por su parte, la problemática de la democracia a partir de los años ochenta en América Latina parece estructurarse para protegerse de esa dimensión escatológica de la política. Aquí la discusión ya no reposa en cuán repentinamente deben darse los grandes cambios, sino en la producción de entramados institucionales y culturales que desplacen las grandes conmociones del horizonte de lo posible. Así, una de las marcas que desde aquella década quedará asociada a la democracia será la de la previsibilidad: una serie de acuerdos mínimos y fundamentales<sup>2</sup> entre los diversos sectores en pugna establecería un piso institucional que nadie sobrepasaría. El razonamiento se completa con la *promesa* de que ese entramado democrático iba a permitir discutir –y democratizar– progresiva y ordenadamente todos

---

2 El problema de los “acuerdos mínimos” fue un eje central de los debates en torno de la transición democrática en los años ochenta. Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ípola abordaron esta cuestión en un texto paradigmático de aquellos años, donde sostienen la idea de “pacto democrático”, entendido como “un compromiso que, respetando la especificidad de los movimientos sociales, delimite un marco global compartido dentro del cual los conflictos puedan desenvolverse sin desembocar en la anarquía y las diferencias coexistan sin disolverse” (1988: 187).

los elementos de la vida social de la nación (“se come, se cura, se educa”, afirmaba Alfonsín). No sin cierto tono paradójico, la democracia renacía poniendo límites a las posibilidades de la política, pero presentándose como ilimitada en su despliegue.

El segundo elemento que queremos destacar como estructurante de los debates teórico-políticos de las últimas décadas es el Estado. ¿Cuál era el lugar del Estado para la revolución, y cuál era para la democracia? Aquí la cuestión aparece de un modo relativamente simple: en la historia reciente de los debates latinoamericanos, al menos hasta la crisis del neoliberalismo a inicios del milenio, el Estado está siempre más cerca de constituir un problema que una solución. Del lado de las discusiones de los años sesenta y setenta, no hubo grandes desarrollos en América Latina en este punto, que agregaran algo a aquello que las referencias clásicas habían establecido sobre el tema. Ni los debates más socioeconómicos –en especial, los enfoques de la dependencia– ni los más políticos –en torno de la organización y la estrategia política– se detuvieron especialmente en el tema del Estado. De ello podría inferirse una aceptación implícita de las concepciones marxistas clásicas que le adjudicaban el rol de organizador de la dominación capitalista, el cual sería destruido y sustituido por una nueva forma institucional a través del proceso revolucionario.

Por su parte, los años del debate alrededor de la transición democrática no arrojaron tampoco grandes novedades en la reflexión sobre el Estado. En este caso, más como efecto traumático de las dictaduras y el terrorismo estatal, la democracia se discute en los años ochenta colocando al Estado como una suerte de amenaza latente para una sociedad que intenta reconstruir una vida común. Con un cierto sesgo liberal<sup>3</sup> que sobrevaloraba el debate político, la democracia se tendía a establecer como una disputa por renovar la vida pública en desmedro de una históricamente excesiva presencia del Estado en la política de la región. Aun cuando este esquema fuera ideológicamente compatible con el naciente neoliberalismo, lo cierto es que se lleva adelante con las mejores intenciones de refundar un camino democrático que garantizara, sobre todo, perdurabilidad. Y, de hecho, tuvo éxito en esa empresa. La nueva ofensiva neoconservadora que se mostró

---

3 Aquí apenas sobrevaloramos los complejos debates de los años ochenta, de los cuales, sabiendo de la simplificación en que incurrimos, destacamos la potente irrupción de la teoría política liberal como uno de los elementos que contribuiría a dar vuelta la página sobre el peso que la revolución solía tener en las décadas previas. Para visitar la complejidad de la época, se pueden consultar dos interesantes investigaciones recientes sobre los debates intelectuales de la transición democrática en la Argentina (Reano y Smola, 2014; Freibur, 2014).

con toda su furia en los noventa se desplegó en un contexto formalmente democrático y, en medio del desierto, eso quizá haya sido un aliciente. A su vez, el crucial rol del Estado en dicha ofensiva no hizo sino reforzar aquella percepción de que pocas cosas buenas podían venir de allí: no casualmente el ciclo de protestas desplegado en la región desde los noventa hasta los inicios del nuevo siglo tuvo un fuerte tono antiestatal, marcado por la presencia de los movimientos sociales y el paradigmático caso del zapatismo en el sur de México.

Pues bien, mucho se ha dicho sobre el presente latinoamericano, el posneoliberalismo, los gobiernos progresistas y el cambio de época. Por nuestra parte, nos interesa indagar en estas dos dimensiones: el problema de las rupturas y los tiempos de los procesos de cambio, y el lugar del Estado en ellos. Consideramos que allí descansan dos elementos clave de los nuevos modos en que puede pensarse la relación entre revolución y democracia en América Latina. En el primer caso, es posible dar cuenta de una transformación en la concepción de la democracia solo aludiendo a los procesos de cambio que se inauguran con un triunfo electoral, comenzando por la victoria de Hugo Chávez de diciembre de 1998, que abre lugar a una ola que prosigue en los años sucesivos en varios países de la región. Lo interesante aquí es que los cambios se inician desde el sentido más formal de la democracia, acaso el históricamente más criticado desde las izquierdas: son los mecanismos representativos –las elecciones– los que proveen a los procesos la posibilidad de acceder al Poder Ejecutivo (que, veremos, no es lo mismo que el poder, ni que el Estado). Y es a partir de allí, intentando expandir la lógica democrática más allá de aquellos formalismos, como los procesos avanzan y se profundizan.

Pero este es un camino plagado de tensiones: por un lado, el hecho de que se respeten los marcos fundamentales del Estado de derecho coloca inmediatamente una dimensión de gradualidad en los cambios. Aun cuando en varios países de la región se llevaron adelante procesos de reforma constitucional que modificaron la fisonomía del Estado con una pretensión refundacional, no se trató de rupturas en el viejo sentido de la noción de revolución, tanto porque no se atacó directamente el derecho de propiedad como porque las oposiciones participaron –en minoría por causa de los resultados electorales– de dichos procesos. Por otra parte, el respeto de las formalidades democráticas comenzó, en tanto los procesos se radicalizaban, a marcar un límite *exterior*. Digámoslo con una bella fórmula de Engels:

La ironía de la historia universal lo pone todo patas arriba. Nosotros, los “revolucionarios”, los “elementos subversivos”, prosperamos mucho más con los medios legales que con los ilegales y la subversión. Los partidos del orden, como ellos se llaman, se van a pique con la legalidad creada por ellos mismos (Engels, 1974: 690).

Hay un tono casi sarcástico en la afirmación de que la legalidad fue creada por “ellos”. La reconquista de la democracia en América Latina fue sin dudas un duro y traumático proceso que contuvo acuerdos y disputas, en virtud de los diversos países que se analicen. Pero el sarcasmo nos sirve por cuanto ese sentido no confrontativo de la democracia de los ochenta es el que se pone en crisis. No porque, como rezan los titulares mediáticos, se trate de gobiernos con gestos autoritarios, sino porque los sectores dominantes internos y externos están mostrando, de manera cada vez más abierta y desenfrenada, que no están dispuestos a tolerar la democracia si ella supone cuestionar sus intereses. Lo que se revela en los variados intentos de golpe de Estado (los fallidos y los exitosos) que hemos vivido en los últimos años, y en el permanente asedio “destituyente” al cual los procesos de cambio son sometidos.

Este complejo entramado de avances democráticos y amenazas de ruptura por parte de las fuerzas conservadoras coloca en otro lugar el mentado problema de la escatología. No tiene demasiado sentido pensar desde la normativa si este modo de llevar adelante las transformaciones es más o menos radical que el proyecto clásicamente rupturista que dominó los años posteriores a la Revolución cubana. Vale más bien reflexionar en torno al hecho de que la vieja dicotomía entre reforma y revolución ya no parece contar con el valor cognoscitivo que supo mostrar en otros tiempos. Esto, que podría ser lamentado desde ciertas izquierdas –y de hecho constituye la base de sus críticas extensivas a todos estos “nacionalismos”–, constituye la condición de posibilidad de la reflexión acerca de la relación entre revolución y democracia. A partir de la quiebra de la escatología como eje divisorio entre ambos términos, se abre una serie de dilemas políticos a ser pensados: si no hay una gran ruptura, ello no significa que no existan transformaciones que producen cortes respecto de los modos de existencia del pasado: ¿De qué modo se establecen esas rupturas sin un horizonte normativo que las explique? Acaso la revisión de la experiencia argentina nos sirva para problematizar esta pregunta.

Antes de eso, vayamos al segundo elemento que marcamos como clave para la reflexión sobre las novedades de nuestra época: el problema del

Estado. Si, a su modo, tanto la revolución como la democracia se pensaron, al menos en las últimas décadas, en contra del Estado, hoy parece bastante claro que es preciso cuanto menos revisar estas aseveraciones. En primer lugar, se nos aparece como urgente la tarea de recuperar las concepciones complejas del Estado, tanto interiores como exteriores a la tradición marxista o revolucionaria. Hoy resulta más fructífero entender su dimensión contradictoria y su carácter de escenario de la disputa social<sup>4</sup> antes que su aspecto meramente reproductivo o instrumental (aunque no haya que dejar de pensar los lugares donde esta dimensión sigue teniendo validez).<sup>5</sup> La complejidad del Estado, además, no remite solo al modo en que allí se condensan relaciones de fuerza contradictorias (plasmándose de ese modo conquistas sociales), sino también a su estructura y fisonomía: toda una fenomenología de los procesos políticos latinoamericanos podría basarse en la forma en que expresaron fisuras al interior del aparato de Estado, con instancias que permitían dinamizar cambios y otras tantas que no hacen sino entorpecerlos. Incluimos aquí la diferencia crucial entre gobierno y Estado, que revela que una voluntad gubernamental de transformación es apenas el inicio de un complejo entramado político: como iniciativa de cambio, ella atraviesa espacios estatales que están lejos de la presunción de obediencia a dicha voluntad que una noción ingenua y monolítica del Estado podría suponer. E incluimos, en un mismo sentido, a la dinámica global de los aparatos de Estado, que elude la noción de Estado como un todo racional. En su lugar, la realidad latinoamericana muestra a las instituciones estatales como capas superpuestas que provienen de diversas cristalizaciones históricas y políticas, y que, nuevamente, no necesariamente responden al poder político explícito. Quizá en todas estas dificultades que el Estado coloca ante los procesos de transformación radique lo que resta de su carácter instrumental, pero sigue siendo preciso repensar ese carácter y desligarlo de toda simpleza (dicho de otro modo, si el Estado actúa como agente de la reproducción del orden, lo hace mucho más como

---

4 En este punto nos inscribimos en los análisis de la dinámica estatal que pueden hallarse en Poulantzas (1991) y, más recientemente, en los trabajos de Álvaro García Linera (2010, 2015).

5 Debemos aclarar en este punto que este trabajo fue escrito algunos meses antes del triunfo electoral de Mauricio Macri en las elecciones argentinas. Hacemos aquí la aclaración para señalar que si bien seguirá resultando fundamental la dimensión contradictoria del Estado para comprender su carácter, su funcionamiento y las disputas que se libran en su seno, también es cierto que su dimensión instrumental posiblemente sea un tópico sobre el cual será necesario indagar con mayor profundidad en la nueva etapa política.



resultado de una compleja red de intereses y letargos que por ser una institución presuntamente “inventada” para eso).

De esta manera, cierta concepción simplista que coloca lo progresivo y la fluidez en el nivel de la sociedad, y lo estático y entorpecedor en el plano del Estado, parece no poder explicar la lógica política latinoamericana. Tampoco una teoría “expresiva” de las relaciones de fuerza, que considerara que el Estado simplemente toma registro de lo que acontece fuera de él y lo *expresa* (de modo que si existen políticas populares es porque el pueblo está triunfando en sus luchas) puede conformarnos. Por historia y por presente, habría que pensar más bien en la presencia de una lógica *jacobina*<sup>6</sup> en virtud de la cual muchas veces es desde el plano del Estado que se establecen iniciativas políticas que no necesariamente demanda la sociedad y que, dicho de manera simple, pueden estar de modo muy claro a la *izquierda* del sentir común de esa sociedad. Afirmamos esto a condición de recordar la argumentación expuesta acerca de la complejidad del Estado: es desde esa instancia que se observan estas voluntades de cambio, pero ella no es una instancia homogénea; antes que eso, vemos iniciativas gubernamentales (incluso por momentos casi obra personal de los líderes políticos) que avanzan atravesando una multiplicidad de escollos y obstáculos que las moldean, y muchas veces las reducen en su alcance transformador.

Toda esta argumentación tiene por propósito introducirnos en el debate sobre las nuevas condiciones en que la relación entre revolución y democracia puede ser concebida. Resulta difícil pensarla con una lógica catastrófica: los cambios parecen más bien jugarse en torno a ejercicios de tensión de límites. La democracia es conducida a espacios que parecía tener vedados, y en su expansión produce diversos movimientos, tanto la inusitada activación de apoyos populares como la búsqueda de formas de detenerla (o anularla) de las derechas internas y externas. Esos límites que se corren, de los que poco se sabe en términos de su incidencia a largo plazo en las deudas

---

6 En una serie de textos e intervenciones recientes, Eduardo Rinesi ha trabajado con esta noción para subrayar la centralidad de la voluntad política construida desde el Estado en los actuales proceso de cambio (ver Boverio, Capelli y Rodeiro, 2011). Nos interesa oponer esta idea a la valoración sumamente negativa que el “estatismo” latinoamericano tenía en los años ochenta. En aquellos tiempos, buena parte de los discursos en torno a la democracia se moldeaban contra un Estado cuya excesiva presencia histórica se lamentaba: basta ver, a modo de ejemplo, los principios del Club de Cultura Socialista, que colocaban como uno de los objetivos de la institución la producción de una cultura de izquierda que revise el “legado estatalista, patrimonio tanto del leninismo y sus variantes cuanto de la socialdemocracia, que hace del Estado el instrumento privilegiado –por no decir único– de la transformación social”.

históricas de las naciones de la región, seguramente no pueden explicarse desde una dinámica clásica basada en la pareja reforma-revolución. Pero parecen ser el nombre de los dilemas de nuestra época. El Estado, por su parte, aparece como una clave de lectura ineludible para pensar la relación que nos convoca. Lejos del *Leviatán* maligno, presenta una pléyade de complejidades en sus posibilidades de hacer avanzar los procesos, y también en los límites que le impone. Sería demasiado aventurado afirmar que el carácter revolucionario del presente pasa a través del Estado, pero también sería algo necio, en momentos donde la soberanía y la capacidad política resultan fundamentales para siquiera pensar la producción de políticas populares, suponer que la revolución es *contra* el Estado.

Pues bien, nos permitiremos ahora un cambio de registro, probablemente un poco brusco por momentos. Nuestro propósito es desplegar estos interrogantes en la agitada coyuntura argentina de los últimos doce años. No haremos un compendio de historia reciente, pero no podemos evitar una historización que vaya poniendo en relación los dilemas que la Argentina fue enfrentando en los últimos años con el problema de la democracia y la revolución tal como aquí lo esbozamos. La alquimia entre las nuevas formas de presencia del Estado y las tensiones que produce el proceso de democratización nos irán dando las coordenadas del conflicto político argentino de estos tiempos, y con ello, algunas sugerencias para pensar el presente de la revolución y de la democracia.

## Encrucijadas argentinas

### Kirchnerismo: un retorno del Estado

La crisis argentina de 2001 expresó el cuestionamiento a un patrón de acumulación excluyente, cuya instauración veinticinco años atrás había significado una radical reorganización de la sociedad. No obstante, el descontento popular expresado en aquellas jornadas insurreccionales encontró su lugar de interpelación predominante en el rechazo al *modelo de hegemonía*<sup>7</sup> entonces en vigencia. Si la dictadura primero, y luego los gobiernos

7 Entendemos por *modelo de hegemonía*, junto con Portantiero (1985), la relación que se establece entre el Estado y las masas durante una determinada fase estatal. Destacamos de la conceptualización del sociólogo argentino la idea de que la lucha entre las clases es aquella que puede provocar la crisis de una forma de vinculación entre el Estado y los sectores subalternos. Es decir, que una crisis en el vínculo Estado-masas no es voluntad exclusiva de los sectores dominantes, sino más bien es un producto del conflicto social, y de los modos en que los sectores subalternos escogen opciones históricas de insertarse en un equilibrio social.

democráticos, habían cumplido el papel de transformar por completo las relaciones entre el Estado y las masas, la eclosión del 19 y 20 de diciembre de 2001 implicó ciertamente la impugnación de una política de élites que gobernaba de espaldas al pueblo, pero ante todo, la necesidad de reestructurar el rol del Estado. Pues los principales conflictos sociales que habían estallado en Argentina durante los años noventa (piquetes, cortes de ruta y escraches), signados por un amplio desarrollo de organizaciones sociales y políticas, demandaban al Estado la recuperación de funciones históricas, íntimamente ligadas al modo de vida de los sectores populares argentinos. Resultaba ineludible en un contexto de crisis la reaparición de la memoria nacional de las clases subalternas, así como la proyección cíclica de sus luchas sobre ellas. Se trata de sectores cuya constitución como tales, en cuanto sujetos históricos de la transformación social, se remonta sobre la dimensión organizacional o institucional de un Estado que en una *fase estatal* anterior supo estar atravesado de manera vigorosa por las demandas plebeyas.<sup>8</sup> De ese modo, aquella memoria histórica volvía a decir presente, haciéndose sentir con fuerza en el contexto de la crisis. En ese escenario, las múltiples y diversas expresiones del movimiento popular argentino presionaban mediante sus luchas sobre un Estado que debía ser transformado para lograr suturar las heridas sociales acumuladas durante los años de aplicación de las políticas neoliberales.

Sin embargo, la deslegitimación de las élites políticas y la insostenibilidad del plan económico hasta entonces en curso no fueron suficientes para que emergiera una alternativa inmediata desde las propias organizaciones de los sectores populares. La lucha social se enfrentó con sus propios límites a la hora de devenir Estado. La complejidad del tránsito de lo social a lo político quedó plasmada en un movimiento popular cuya potente capacidad de poner en cuestión el orden neoliberal a través del conflicto y la movilización de las mayorías contrastó con evidentes obstáculos para transformar ese capital político en una alternativa con vocación estatal. Por lo tanto, toda aquella energía de las fuerzas vivas de la sociedad que

8 Como decíamos en la nota anterior, Portantiero desarrolla el problema de la relación entre Estado y clases subalternas como aspecto constitutivo de una determinada fase estatal. Asimismo, señala el carácter central de la dimensión organizacional –es decir, del desarrollo de instituciones o aparatos– en la construcción de hegemonía. En ese sentido, en el texto de referencia plantea la brutal reconfiguración del vínculo entre Estado y masas que se produce con los golpes de Estado en el Cono Sur latinoamericano en los años setenta, poniendo fin a los Estados nacional-populares y sus mediaciones organizativas: “... lo que hacen los golpes es expulsar a las masas de las posiciones que habían conquistado en el sistema político como resultado exitoso de un proceso de lucha de clases” (Portantiero, 1985: 281).

había hecho entrar en crisis al conjunto del entramado social argentino dejaba como cuenta pendiente la tarea de una salida institucional.

Tanto es así, que el conflicto social se extendió durante todo el año 2002, provocando también la debacle del gobierno provisional de Eduardo Duhalde. Mas la ininterrumpida conflictividad, aun después del derrumbe de diciembre de 2001, tampoco significó en la coyuntura posterior la aparición de un instrumento político que sintetizara a los movimientos populares y a aquellos sectores de la sociedad que clamaban por un cambio sustantivo en términos de políticas de Estado, en dirección contraria al recetario neoliberal. Por ende, las elecciones convocadas para el 27 de abril del año 2003 no contaron con una expresión política de peso que aglutinara al conjunto de aquellas fuerzas populares contestatarias, cuyo vigor había conducido a la eclosión de diciembre de 2001. Así, los comicios realizados a menos de un año y medio de aquellas jornadas de rebelión, enfrentaban entre sí a figuras provenientes de las estructuras políticas tradicionales, careciendo en todos los casos de un anclaje inmediato en las organizaciones sociales y políticas movilizadas.

La asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación el 25 de mayo de 2003, en un contexto de persistencia de la crisis, abría en aquel entonces la pregunta acerca de si tendrían continuidad las políticas aplicadas durante el período neoliberal o si se produciría un cambio de rumbo.<sup>9</sup> De manera casi inmediata, el perfil del nuevo gobierno mostró el camino de la reconfiguración del vínculo entre Estado y clases subalternas. Si los noventa habían dejado la sensación de un quiebre de las esperanzas que los sectores populares podían cifrar en el peronismo –y, con ello, en el Estado–,<sup>10</sup> los

---

9 Es importante recordar que en la primera vuelta de dicha contienda electoral, la fórmula encabezada por Kirchner fue derrotada por escaso margen de votos por el binomio adversario, liderado por Carlos Menem. Sin embargo, la renuncia de este a la segunda vuelta dio por vencedor a Kirchner. Recordamos esto, ya que la certera posibilidad de un triunfo de Menem en dicha elección reafirma *el carácter insuficiente de la existencia de condiciones de posibilidad* para que luego se desarrollara efectivamente una transformación progresiva en las políticas de Estado.

10 Cabe recordar aquí un dato bibliográfico muy significativo. En 2001, Carlos Altamirano publica su serie de ensayos, *Peronismo y cultura de izquierda*, texto emblemático que abordaba diferentes aspectos de los vínculos entre estos dos mundos. Lo hizo con un epílogo que daba por cerrado, luego del menemismo, el ciclo histórico en que las masas identificaban al peronismo con la posibilidad de transformación social. No es necesario discutir con el autor por su apresuramiento en dar por concluida una relación evidentemente más arraigada de lo que él suponía, ya que en 2011 Altamirano vuelve a publicar el libro, pero retirando aquel breve epílogo. En la primera página lo explica muy claramente: “En esta edición he eliminado el breve epílogo con que concluía la anterior. Ahora veo que en esas dos páginas finales me apresuraba a dar por concluido un ciclo ideológico, el que se

rápidos reflejos del nuevo presidente para retomar la iniciativa política recuperando muchas de las demandas que estaban en las calles revitalizaron rápidamente el rol activo que el Estado podía asumir en la construcción de un proceso político inclusivo.

La construcción de las condiciones para reelaborar la relación entre Estado y masas pasaría a través de la fuerte voluntad presidencial, que combinaba una interpelación desde lo estatal a las fuerzas populares que habían protagonizado las luchas antineoliberales, y el despliegue de un conjunto de políticas destinadas a antagonizar con el accionar estatal que había caracterizado la década del noventa. Durante el primer año de gestión de Kirchner tuvieron lugar medidas dotadas de un significativo poder simbólico de cara a la redefinición del vínculo entre Estado y sociedad.

Por un lado, nos referimos a la convocatoria a organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos (fundamentalmente de tradición peronista), para que tomaran parte activa en la conformación de nuevas políticas de Estado en los campos que les resultaban de inmediata incumbencia. Políticas públicas que en algunos casos implicaron la integración de esas fuerzas a la esfera estatal. Por el otro lado, en los inicios del gobierno kirchnerista surgieron iniciativas que fungían de contrapunto con algunos de los signos más distintivos del período neoliberal. La reforma de la Corte Suprema de Justicia, la promoción de los juicios a las cúpulas militares por las acciones de terrorismo de Estado, y el restablecimiento de los convenios colectivos de trabajo junto a las paritarias libres, fueron indicadores de una vocación por establecer un nuevo esquema de poder.

Un antagonismo con la etapa neoliberal que también tendría su expresión en otros dos campos políticos trascendentes. Por una parte, en el proceso de reestructuración de la deuda pública, poniendo en cuestión una de las principales características del mapa macroeconómico existente durante el neoliberalismo. Y por otra parte, en el realineamiento en materia de política internacional, cuyo parteaguas se produciría fundamentalmente con la negativa a la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas en noviembre del año 2005 –junto con otros presidentes de la región.

Así, en los primeros años del nuevo ciclo político, durante el mandato presidencial de Kirchner, el Estado toma rápidamente el centro de la reactivación de una política cada vez más enlazada con las expectativas de los sectores sociales que habían sufrido y resistido los años del neoliberalismo.

---

fundaba en la identificación del peronismo con la esperanza de la revolución social en la Argentina” (Altamirano, 2011: 9).

Este desplazamiento del *sentido* de lo estatal se ve al menos en cuatro dimensiones que, a su modo, perduran hasta nuestros días. En primer lugar, nos referimos a la ampliación de los márgenes de *autonomía relativa del Estado*, que se vuelve posible debido a la necesidad de reconstruir el orden social de forma posterior a la crisis. Los elevados niveles de conflictividad social, al mismo tiempo que cuestionan el orden neoliberal, transforman las correlaciones de fuerza. De esa manera, la necesidad de resolver la crisis para recuperar el equilibrio social a través de un cambio en las políticas previamente aplicadas ensancha los límites de la autonomía relativa del Estado, permitiendo decisiones hasta entonces excluidas de los marcos de lo posible.

En segundo lugar, el Estado asume un papel protagónico en el direccionamiento del proceso social, situado en buena medida por delante de la sociedad. Si, tal como señaláramos, los esquemas clásicos colocan exclusivamente el poder de transformación en las fuerzas vivas de la sociedad, aquí se presenta otra vez aquella *anomalía* latinoamericana en virtud de la cual solo en el Estado parecen poder articularse voluntades transformadoras. El proceso político argentino expresa dicha singularidad latinoamericana y presenta un Estado a partir del cual despunta una posición de vanguardia en la democratización social. Una suerte de espíritu *jacobino* que avanza arrastrando tras de sí a considerables sectores de la sociedad que no necesariamente estaban empujando en esa dirección, mientras que la articulación de posiciones conservadoras se produce de modo antagónico por medio de una postura antiestatal creciente.

En tercer lugar, hablamos de un Estado que condensa nuevas relaciones de fuerza, fruto de la movilización popular que erosionara el consenso neoliberal. Se modifica contradictoriamente y de manera desigual su fisonomía y su estructura, surgiendo nuevas agencias y suprimiéndose otras, del mismo modo que se transforma el balance de poder entre los distintos aparatos del Estado.<sup>11</sup> Así, la transformación del *modelo de hegemonía*

---

11 Escapa del alcance y de las posibilidades de este texto un minucioso análisis de las transformaciones de la fisonomía del Estado argentino durante el kirchnerismo. Sin embargo, no podemos dejar de sugerir que se trata de un trabajo imprescindible para comprender el alcance de las transformaciones de esta época. Solo por mencionar algunas cuestiones clave que distinguen estos tiempos respecto de los años del neoliberalismo, aparece la reforma a la Carta Orgánica del Banco Central (que da vuelta la página a la "autonomía" de la autoridad financiera respecto del poder político), la sujeción del Ministerio de Economía a la cabeza del Poder Ejecutivo, el fortalecimiento de la ANSES en relación con la expansión del sistema jubilatorio, así como el otorgamiento de rango ministerial a las áreas de: Ciencia y Técnica, Industria, Agricultura, Seguridad y Cultura. Todas estas

es asumida desde la propia iniciativa estatal. Se desarrolla un proceso que promueve los cambios, cuyo sustento reside en la fuerza popular organizada y en apelar de forma constante a ella, imprimiendo así una orientación política determinada.

En cuarto lugar, ciertamente aquellas estructuras que viabilizaron la recomposición institucional tras la crisis expresan una integración al sistema político. Pero existe aquí un rasgo particular que remite a la especificidad nacional del caso argentino. Nos referimos al arraigo de dichas estructuras políticas en la histórica identidad peronista. Aun cuando esta había sido funcional a la implementación de las reformas estructurales en los años noventa, reaparecía tras la crisis cargando con el bagaje de la memoria nacional de las luchas, constitutivas de los sectores populares argentinos, experimentadas principalmente durante la fase estatal nacional-popular.

Ahora bien, durante el mandato presidencial de Néstor Kirchner este cuadro de situación permitió la combinación de una sensación de novedad con un clima de restablecimiento del orden. La recomposición social, el retorno a un clima de gobernabilidad, la salida de la situación terminal en que se encontraba la economía, así como la recuperación de las cuentas macroeconómicas, configuraron un contexto en el que las medidas alternativas al orden neoliberal aplicadas desde el año 2003 aún no provocaban una reacción contundente por parte de las clases dominantes. La temporalidad de la política desobedeció a los parámetros del tiempo homogéneo, y a partir del año 2008, las características del proceso iban a asumir una nueva dinámica, tallada por el develamiento de agudas contradicciones sociales y políticas.

### **La democracia al límite: contradicciones al descubierta, polarización política y profundización de los cambios**

El triunfo de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones de 2007 brindó continuidad a las políticas aplicadas a partir de 2003. Pero al mismo tiempo supuso nuevos desafíos, en la medida en que la urgencia inmediata afrontada durante el gobierno de Kirchner –la salida de la crisis de 2001– ya había sido mayormente superada. Así, la recuperación de la actividad

---

modificaciones en la fisonomía del aparato estatal deberían ser integradas en un análisis que dé cuenta –quizá a la luz de la tesis poulantziana que entiende al Estado como una forma específica de cristalización de relaciones de fuerza (Poulantzas, 1991)– del modo en que las demandas sociales, los conflictos políticos y la iniciativa del gobierno fueron moldeando una nueva estructura del Estado.



económica –y la afirmación del abandono del patrón de convertibilidad, optando por un modelo económico alternativo– significaba la probable aparición de dilemas en el plano económico durante el siguiente período presidencial. La flamante presidenta continuó con el modelo iniciado por Kirchner, pero realizó una serie de apuestas para profundizar la recuperación económica y social que suscitaron resistencias por parte de los sectores concentrados del poder económico argentino.

Ante la necesidad de ajustar las variables económicas de modo tal de preservar la combinación de crecimiento y “superávits gemelos” generada desde 2003, acrecentando al mismo tiempo la masa de recursos disponibles para continuar con una política de expansión de derechos, Fernández de Kirchner dirigió su mirada hacia un viejo antagonista del peronismo, los dueños de la tierra. El 11 de marzo del año 2008 fue presentada en la Casa Rosada una trascendente medida destinada a proteger al país ante un hipotético desequilibrio futuro en la existencia de divisas. La célebre “Resolución 125” del Ministerio de Economía de la Nación aplicaba retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias, considerando que resultaban en aquel entonces una de las principales fuentes de divisas con las que contaba Argentina en el marco de favorables precios de los *commodities* en los mercados internacionales de granos. Esta medida no pasó desapercibida, más bien tuvo consecuencias políticas inmediatas. Al día siguiente de su anuncio provocó no solo el aglutinamiento político de cuatro entidades patronales del sector agropecuario (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Confederación Intercooperativa Agropecuaria) para coordinar acciones de allí en adelante frente a este escenario, sino también una rauda convocatoria de parte de ellas a la realización de un *lockout*, que implicó cortes y bloqueos de rutas en el interior del país. Llegando en algunos casos a generar situaciones de desabastecimiento de productos alimentarios.

Estos sucesos, que dieron lugar al surgimiento del conflicto más importante del proceso político argentino reciente, significaron además un parteaguas en la dinámica de las contradicciones que iban a atravesar a la sociedad argentina a partir de aquel momento. Tres motivos nos conducen a realizar dicha afirmación. En primer lugar, la disputa entre el gobierno y las patronales agropecuarias asume dimensiones tan significativas que ambos bandos deciden librar la pulseada de poder poniendo en juego todo su capital político. Más aún, lo vuelcan de lleno en la esfera pública, en



sendos casos con multitudinarias movilizaciones, destinadas a medir también en las calles las correlaciones de fuerza.

En segundo lugar –seguramente nos encontramos aquí con el aspecto más potente del proceso argentino–, la recomposición institucional iniciada en 2003 había estado dotada de una ampliación de los márgenes de autonomía relativa del Estado, al adoptar políticas sentidas como ajenas por las clases dominantes. Un fenómeno que no había implicado hasta 2008 una reacción contundente por parte de ellas. Esto se vinculaba con la situación de los sectores dominantes, quienes luego de 2001 demandaban y requerían en los años inmediatamente posteriores a la crisis una recuperación de la gobernabilidad para garantizar su reproducción. Razón por la cual en ese marco tenían que aceptar ciertos límites negativos a la acumulación impuestos por el Estado que, en cuanto tal, debía procurarlos en un contexto de crisis. Pero en 2008 las circunstancias habían cambiado. Ya no sobrevolaba el fantasma del agudo conflicto social que aún persistía durante los primeros años del mandato de Kirchner. A siete años de 2001, no existían razones de peso desde la perspectiva de las corporaciones agropecuarias –núcleo tradicional del poder político de las clases dominantes argentinas– para soportar la injerencia estatal en el ejercicio de la actividad económica (en este caso, de la renta extraordinaria de la tierra). Por ende, la intervención del Estado en la captación de renta no podía ser permitida por los sectores dominantes, y como tal, demandaba una respuesta aleccionadora de su parte. De ese modo, como sosteníamos, las patronales del agro ponen en juego todo su caudal político en una reacción que no solo significaba una impugnación corporativa ante una medida gubernamental, sino que conjugaba el cuestionamiento a un paradigma estatal con un fuerte llamamiento a una reacción conservadora en lo político, ideológico y cultural (amplificada e impulsada en conjunto con los medios masivos de comunicación predominantes). Una ofensiva aplicada ante un gobierno que, llegado a ese punto, había traspasado los límites que las clases dominantes estaban dispuestas a aceptar, tanto en el direccionamiento del proceso político, como en el ejercicio del poder del Estado y en la apelación a las mediaciones organizativas del pueblo para su respaldo.

En tercer lugar, el “conflicto del campo” –tal como fue denominado por los medios masivos de comunicación, asimilando sesgadamente la actividad rural con las patronales agropecuarias–, provocó la reaparición de una fuerte disputa en torno al proyecto histórico de Nación. Entra entonces en escena la inscripción del espacio político de gobierno –fundamentalmente

a través de las organizaciones populares que lo sustentan— en la tradición nacional-popular de la Argentina. El gobierno, junto con los sectores subalternos, se enfrenta con aquellas patronales agrarias que más de un siglo atrás habían protagonizado la génesis de un proyecto de Nación excluyente. Es decir, desafía a las mismas corporaciones que ante cada ciclo histórico de ascenso de masas debieron acudir a la fuerza militar para interrumpir etapas de democratización social.<sup>12</sup> Así, las clases dominadas vuelven a apelar al referente de lo popular para buscar esclarecer los modelos de nación que se hallan en disputa. Es esencial mencionarlo: en las sociedades latinoamericanas, la evidente desigualdad social impide la construcción de un Estado asimilado con el interés general de la Nación. Argentina, aun con sus singularidades, no resulta en ello una excepción. Lo popular irrumpe entonces violentamente desde las fuerzas plebeyas en la escena política, proclamándose como el referente de lo nacional. De esa forma, las sombras de la historia se vuelven a proyectar en el conflicto político argentino, trazando una divisoria de aguas entre un pueblo que se asimila con la Nación, y al mismo tiempo coloca a sus enemigos por fuera de ella. Las clases dominantes, a su vez, consideran a la exclusión social de los sectores populares como un elemento *natural* de su proyecto de Nación, entendiendo como un desafío intolerable frente a este la intromisión del Estado con el propósito de apaciguar los efectos de esa situación desigual. La dimensión de esa disputa vuelve a emerger en la puja política abierta en 2008, develando el carácter inconcluso de la Nación y los desgarramientos existentes al interior de la comunidad política nacional.<sup>13</sup>

Ahora bien, el desencadenamiento de este conflicto tendría duras consecuencias para el gobierno, acarreado con él una doble derrota. Primero, la que sufriría al enviar la resolución al Congreso por orden de la presidenta. El empate en votos en el Senado se convertiría en un duro traspíe, luego del “voto no positivo” del entonces vicepresidente de la Nación, Julio Cobos. Segundo, la derrota se extendería sobre las elecciones de medio término del año 2009, en las cuales ni siquiera la candidatura a diputado de Kirchner —encabezando la lista para diputados nacionales— podría revertir

---

12 Exceptuamos a la Federación Agraria Argentina de esta afirmación, pues su compleja actualidad requeriría un ensayo en sí mismo. Como contrapunto, el recorrido histórico de la Sociedad Rural Argentina resulta suficiente para comprender a qué nos estamos refiriendo.

13 No pareciera casualidad en esta disputa entre proyectos de Nación que la puesta en escena de la movilización en las calles por parte de ambos sectores tuviera uno de sus puntos más álgidos en una fecha como el 25 de Mayo, es decir, en un nuevo aniversario de la Revolución de 1810.

el triunfo de la oposición de derechas en el principal distrito electoral de la Argentina: la provincia de Buenos Aires.

De esta manera, el oficialismo llegaba a la mitad de su segundo mandato enfrentando serios problemas. La situación económica ya no era la misma que unos años atrás, principalmente tras el estallido de la crisis internacional en 2008. Las elecciones de medio término le habían quitado al Poder Ejecutivo plafón legislativo, debiendo enfrentarse allí con el conglomerado político opositor. Las patronales agropecuarias estaban envalentonadas con el doble traspíe del gobierno. Y los medios masivos de comunicación predominantes asediaban ideológicamente a la sociedad con un inminente “fin de ciclo”, que ubicaban, a más tardar, en las elecciones presidenciales de 2011, esbozando de manera deliberada un posible final anticipado de mandato.

Sin embargo, las correlaciones de fuerza expresadas en las calles durante 2008 no hablaban necesariamente de una debacle del gobierno ni de las fuerzas populares que lo respaldaban. Más bien, ese equilibrio reservaba aún condiciones de posibilidad para el despliegue de lo político, de manera tal que el gobierno pudiera definir el rumbo del país en los años que restaban de mandato, y más aún, pensar en el regreso de Kirchner a la Presidencia tras los comicios de 2011. En cualquier caso, no existían impedimentos para que la polarización social producida durante el conflicto con las patronales agropecuarias –que había echado luz sobre contradicciones fundamentales de la sociedad–, pudiera ser acumulada y capitalizada por el gobierno en vistas de retomar la iniciativa política.

De ese modo, el período que se ubica entre la derrota electoral de junio 2009 y el fallecimiento de Néstor Kirchner en octubre del 2010 resultó muy intenso en términos de luchas políticas. La iniciativa desde la esfera estatal en materia de políticas públicas y propuestas legislativas, emprendida por el espacio político oficialista en ese lapso de tiempo, potenció la disputa de poder y agudizó las contradicciones de la sociedad argentina. Pues el gobierno, luego de la derrota sufrida en 2008 y en las elecciones de 2009, optó decididamente por dejar atrás aquellos retrocesos a través de una posición activa, promoviendo la confrontación con actores corporativos que ostentan verdaderos núcleos de poder en Argentina. Las iniciativas llevadas a cabo en el período mencionado resultarían definitivas en la constitución de una vocación hegemónica del espectro político conducido por Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

Se inició un ciclo de irradiación de la hegemonía del gobierno sobre cada vez más sectores. Esta apertura del proceso hacia nuevos grupos sociales fue lograda a través de un conjunto de políticas que consolidaron el liderazgo gubernamental: la promulgación de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales en octubre de 2009, el decreto presidencial que estableció la Asignación Universal por Hijo en noviembre de ese mismo año, la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario en julio de 2010, sumados a la reestatización de los Fondos de Jubilación y Pensión ya realizado en octubre de 2008, tuvieron su corolario en los multitudinarios festejos patrióticos del Bicentenario argentino en mayo de 2010.

Destacamos ante todo la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, por dos motivos. Por un lado, porque nos referimos a la modificación de una ley cuyo origen remite a la última dictadura militar. Y por lo tanto, la transformación de dicho texto legal se ha constituido a partir de entonces en una pelea histórica de organizaciones sindicales y comunicacionales, en la medida en que ese marco jurídico colocaba al mercado como eje ordenador del campo comunicacional, y además, daba cuenta del vínculo existente entre medios de comunicación dominantes y gobierno militar, develando el carácter civil de aquel golpe de Estado.

Por el otro lado, de la misma forma que había ocurrido con las patronales agropecuarias, la nueva ley coloca en el centro del debate nacional la existencia de poderes económicos cuya politicidad aparecía velada por la “normal” reproducción del capitalismo argentino. Con la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el Parlamento, el gobierno emprende una fuerte campaña contra los grupos multimediáticos más importantes del país, con el propósito de mostrar a la sociedad los intereses político-económicos subyacentes en el ejercicio comunicacional. Los signos son presentados como una arena trascendental de la lucha política, y un nuevo poder es revelado como un actor de peso en la política nacional, iluminando sus intereses específicos. Esto permite, entonces, una recuperación de la capacidad hegemónica que es obra de la voluntad de tensar la lógica democrática, al develar los nudos conflictivos que se entretejen detrás de la presunta armonía pública que la democracia formal pretende mostrar (especialmente, en el modo en que la democracia argentina había sido moldeada desde los años ochenta).

El proceso político argentino asumía cada vez más claramente un tono de permanente movilización y discusión pública. En septiembre de 2010,

se llevó a cabo un acto del que participaron diferentes sectores del movimiento juvenil. Con la presidenta como principal oradora, este resultó el ícono de la convocatoria a la juventud a incorporarse con mayor vigor en el desarrollo del proceso político nacional. Jóvenes, sectores medios, artistas, intelectuales, y diversas minorías sociales interpeladas por distintas políticas públicas, forman parte de un ciclo expansivo de la hegemonía kirchnerista. Al mismo tiempo, luego de la crisis económica de 2008 y 2009, el repunte de la actividad y el consumo experimentados durante 2010, contribuyen fuertemente a mejorar el humor social.

En ese marco, el fallecimiento de Kirchner en octubre de ese año provocó una fuerte conmoción social, cristalizada en una multitudinaria despedida que incluyó interminables filas en torno a la Casa de Gobierno para saludar por última vez al ex presidente y brindar condolencias a la presidenta en funciones. Si este hecho encontró al gobierno en el momento más potente del despliegue de su vocación hegemónica, también es cierto que enfrente encontró a una oposición política con escasa capacidad de reacción e iniciativa, ante un proyecto oficial que demostraba haberse superpuesto tanto a las derrotas políticas sufridas poco tiempo atrás, como a las adversidades en el terreno de la economía.

De esa manera, la habilidad del gobierno para manejar la política económica –llegando a elevados niveles de consumo público y privado en 2011, año electoral–, así como el oficio para capitalizar la acumulación política alcanzada luego del retroceso en los comicios de medio término de 2009, posibilitaron a Cristina Fernández llegar en una situación de comodidad a las nuevas elecciones presidenciales. Si a esto adicionamos la mencionada dificultad articuladora de la oposición política para enfrentar al gobierno con un proyecto alternativo y unificado, encontramos los motivos fundantes del triunfo aplastante de la presidenta para renovar su cargo con un 48% de los votos en las elecciones primarias, y un 54% en las definitivas.

Este cuadro virtuoso se liga entonces con una fuerte capacidad de liderazgo y construcción hegemónica que se entroncó con una mirada práctica sobre la democracia de un carácter muy particular. Sobre todo a partir de 2008, cuando comienzan a revelarse las fracturas y antagonismos que atraviesan a la sociedad argentina, el gobierno registra estos dilemas y los toma como la base de su ejercicio de la política. Instauro así un modo de entender la democracia como despliegue creciente de tensiones sociales y políticas. En aquel gesto de salir de la doble derrota del conflicto agrario

con medidas inusitadamente progresivas, se cifra toda una vuelta de página en la democracia argentina reciente: esta ya no se recluía en su dimensión mínima y formal frente a los ataques de los poderes concentrados, sino que, por el contrario, decidía echar luz pública sobre estos y redoblar los intentos por disciplinarlos.

### **La democracia expansiva y sus límites**

Este ciclo expansivo de la hegemonía no resultó irreversible ni acabado. Empezó a encontrar ciertos límites en el segundo mandato de Fernández de Kirchner, pues comenzaron a aparecer obstáculos en materia económica que iban a minar la atracción producida antes tanto por las políticas públicas, como por los antagonismos sociales desplegados por el gobierno. Dichas complicaciones en el campo económico tuvieron consecuencias singulares, al combinarse con un liderazgo político fuertemente centralizado que, al mismo tiempo que lograba aglutinar a sectores heterogéneos (a veces antagónicos), estaba inhabilitado para persistir en la función presidencial tras la finalización de los próximos cuatro años de mandato. Decidido a llevar las correlaciones de fuerzas hasta los límites de lo posible, este liderazgo iba a provocar la emergencia de agudas tensiones que signaron el período presidencial iniciado en el ocaso de 2011.

Con todo, esto no significa que en el segundo mandato de Cristina Fernández haya existido una abdicación en la vocación hegemónica. Más bien su persistencia constituye un elemento invariante de ambos períodos, que se expresa en la iniciativa en materia de políticas públicas, y en definitiva, en el direccionamiento del proceso desde la esfera estatal. No obstante, tratamos de subrayar que esa productividad política comenzó a enfrentarse con límites cada vez mayores a partir de 2012.

Esto supone abordar el problema de la *dependencia* de los procesos políticos en relación con los ciclos económicos. Pues no resulta casual que una vez producida la contundente victoria de Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales de octubre de 2011 el gobierno haya anunciado de manera prácticamente inmediata (a fines de ese mismo mes) la implementación de regulaciones estatales sobre el mercado cambiario. Luego de superar de manera exitosa la barrera electoral, era tiempo de adoptar precauciones ante la posibilidad de atravesar turbulencias en el ábaco de las cuentas macroeconómicas. Es que la permanente y acaudalada fuga de divisas experimentada entre 2007 y 2011 –cifrada en aproximadamente

75.000 millones de dólares–,<sup>14</sup> obligaba al gobierno a tomar cartas en el asunto, so riesgo de perder el ritmo de crecimiento, el equilibrio y la relativa estabilidad gozados –aun cuando fuera en una tendencia decreciente– durante los dos primeros períodos presidenciales. La combinación de la crisis internacional con el fenómeno de la restricción externa provocó la aparición de fuertes tensiones en la economía argentina, cuya resolución –al menos parcial– dependía, paradójicamente, de la actividad de uno de los sectores que con más virulencia estaban enfrentados con el gobierno: las patronales rurales. Estas concentraban, en su actividad de exportadoras de granos, uno de los principales ingresos de divisas. Al mismo tiempo, el sostenimiento de la actividad industrial –ya salida del pozo en que estaba sumergida en 2003–, pasaba a depender de forma creciente de la posibilidad de importar bienes de capital.

De esta manera, hacemos referencia a una cuestión nodal de los procesos políticos que atraviesan los países latinoamericanos. Por un lado, la dependencia en relación con situaciones internacionales en las que los precios de las materias primas en el mercado mundial asumen niveles favorables, permitiendo equilibrar las cuentas y resistir el hostigamiento de los compromisos externos, consolidando ciertos márgenes de autonomía que, de lo contrario, restringirían notablemente la capacidad soberana en el ejercicio de las políticas dentro de las fronteras nacionales. Por el otro lado, la dificultad para avanzar en transformaciones estructurales, ante un marco internacional en el que la inexistencia de regulaciones al flujo de divisas impide elevar los niveles de previsibilidad frente a la constante posibilidad de fugas importantes de capitales.

El contexto político-económico sufrió entonces cambios relevantes en la Argentina. La instauración de límites a la compra de moneda extranjera, en un país con una cultura eminentemente dolarizada, provocó un malestar en sectores sociales que hasta entonces se habían sentido contenidos en el bloque hegemónico construido por el gobierno, al mismo tiempo que significó una reacción violenta de parte de quienes ya se colocaban decididamente en la vereda opuesta (y sobre todo, de quienes *ideológicamente* no toleraban la intervención del Estado en la economía). Por lo tanto, la injerencia estatal en el terreno del ahorro –experimentado por los sectores medios y aquellos de mayor poder adquisitivo como una problemática de

---

14 Para encontrar desglosados los montos de la fuga de divisas por año producida entre 2003 y 2014, cfr. Zaiat, Alfredo, “Escasez de divisas”, *Página/12*, 14/2/2015. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-266118-2015-02-14.html>



carácter individual–, junto con un incremento de los niveles de inflación, provocó el surgimiento de cierto malestar social, que operó como una variable de desgaste luego del triunfo electoral de 2011.

A este clima debemos agregar un punto específico: el acoso ideológico permanente de los multimedios masivos de comunicación. Estos se hicieron fuertes en la esfera pública durante este segundo período presidencial, hallando un eficaz antídoto ante la politicidad de las contradicciones sociales develada en forma permanente por el gobierno mediante el despliegue del conflicto. La insistencia en el flagelo de la corrupción (implicando en principio al nuevo vicepresidente, Amado Boudou, pero juzgando después a Fernández de Kirchner y también a variados funcionarios alineados con el liderazgo presidencial), con el propósito de impugnar *in toto* la legitimidad y progresividad de la faceta intervencionista del Estado, abonó un terreno de descontento parcial, que ya se mostraba relativamente fértil por el deterioro de las variables económicas.<sup>15</sup>

Sin embargo, como decíamos, este nuevo contexto no implicó una marcha atrás por parte del gobierno en aquella característica que ha signado al conjunto del proceso argentino. Nos referimos al ejercicio de la dirección política desde la conducción estatal. La estatización del 51% de la empresa YPF, de enorme caudal simbólico en la memoria histórica del pueblo argentino, fue sin dudas la medida gubernamental que descolló a partir de 2012, tanto por su impacto en la esfera pública, como por las posibles consecuencias en el campo energético y de la producción industrial. Asimismo, los planes de otorgamiento de crédito para la construcción y compra de vivienda y para la adquisición de automóviles fueron instrumentos creativos de política pública que lograron conquistar voluntades de sectores medios, a la vez que promover el sostenimiento de la actividad económica en dichos rubros, centrales para el mantenimiento del nivel de empleo.

Aun así, el gobierno debería enfrentar disyuntivas político-económicas cada vez más agudas. Quisiéramos hacer mención aquí a tres de ellas, a las que consideramos más relevantes. En primer lugar, destacamos el

---

15 Es preciso señalar que parte de este descontento se desplegó también a través de manifestaciones callejeras en contra del gobierno que en algunos casos alcanzaron gran masividad, cuya expresión más saliente fue la del 8 de noviembre de 2012. Se trató de iniciativas muy auspiciadas desde los medios masivos de comunicación, que se caracterizaron por un fuerte contenido de protesta y por la ausencia de consignas programáticas, así como de sectores político-partidarios que pudieran canalizarlas. No es tema central de este trabajo, pero resulta interesante reflexionar acerca de la creciente presencia –tanto en Argentina como en otros países de América Latina– de este tipo de manifestaciones, públicas y masivas, que se despliegan en contra de los procesos políticos de cambio en la región.



problema del incremento de los niveles de inflación, como consecuencia de un recrudescimiento de la puja distributiva. El traslado a precios del “aumento de costos” –producido por la existencia de paritarias libres y convenios colectivos de trabajo–, genera un clima de tensión que es vivido por la clase trabajadora y los sectores medios como un descuido gubernamental antes que como un resultado de la lucha de clases. Tampoco son comprendidos los aumentos sostenidos de precios como un producto de la vocación empresarial por mantener las tasas de ganancia sin incrementar la inversión, ante un modelo económico que promueve la negociación entre patronales y trabajadores (teniendo estos grados considerables de organización), y por lo tanto, no habilita el ajuste por congelamiento de salarios. La inflación, entonces, se presenta como un mal endémico, ya atravesado en épocas traumáticas de la historia nacional, ante el cual el gobierno oficial sería como exclusivo responsable. Si bien fueron llevadas adelante políticas de control de precios (entre otras medidas), ellas no fueron suficientes para evitar que al menos una porción de los sectores populares y las clases medias percibiera al proyecto oficial como el culpable principal. Una situación que tendió a horadar paulatinamente la hegemonía del gobierno.

En segundo término –ya mencionado–, la necesidad de ingresar divisas en las arcas nacionales entra en colisión con la clase social que oficia de fuente principal de dichos ingresos: las patronales agropecuarias, enfrentadas terminantemente con el gobierno desde 2008. Se produce una fuerte tensión entre la escasez de dólares y la deliberada tirantez de los empresarios rurales a la hora de liquidar la producción de granos para dotar al Estado de las divisas requeridas por este para equilibrar las cuentas nacionales. Las patronales agropecuarias presionan entonces para direccionar la política económica hacia una abrupta devaluación que incremente sus niveles de ganancia, al mismo tiempo que provoque un ajuste en los salarios reales. De hecho, si bien no alcanzó los niveles deseados por los sectores dominantes, la devaluación de la moneda anunciada en enero de 2014 tuvo el efecto mencionado.

En tercer lugar, las constricciones externas comenzaron a desempeñar un rol trascendente producto del conflicto desatado con los denominados “fondos buitres”. El litigio sostenido en la corte norteamericana por los *holdouts* que se mantuvieron al margen de la reestructuración de la deuda argentina significó un indicador de la incidencia de los actores económicos de los mercados internacionales en el escenario nacional. Luego del proceso de desendeudamiento y de la costosa liquidación de obligaciones en los

tribunales internacionales de inversión, el fallo de la corte norteamericana en favor de los “fondos buitres” nuevamente colocó una luz de alerta sobre la economía argentina, en tanto la posibilidad de obtener financiamiento del exterior en un contexto de restricción externa pasaba a dificultarse notoriamente. A esto debemos agregar la denodada campaña de los *holdouts* y sus agentes locales para instalar un clima de cesación de pagos, y por lo tanto, de descontrol económico. Mas aquello que nos interesa destacar acerca de este tercer elemento es fundamentalmente la injerencia de los actores externos en el desenvolvimiento de los ciclos económicos, y por lo tanto, en las condiciones de posibilidad de desarrollo progresivo de un proceso político.

La combinación entre la puja distributiva, la inflación, las restricciones cambiarias y la escasez de divisas, produjo modificaciones sensibles en el clima económico en comparación con la recuperación experimentada durante el mandato de Kirchner, y el sostenimiento del crecimiento llevado a cabo en el transcurso del primer período presidencial de Fernández de Kirchner. La desaceleración económica sufrida a partir de 2012 provocaba indudablemente un cambio de escenario. Surgen las preguntas: frente a estos nuevos obstáculos, ¿se desvanecía por completo la capacidad de irradiación expresada por el proceso en el pico de su ciclo expansivo? ¿Permanecían incólumes sus apoyos y adhesiones pese a las dificultades en materia económica? ¿En qué medida la vocación hegemónica del espacio de gobierno, junto con su capacidad de movilización e interpelación popular, podían persistir, y aun así, erigirse como un sostén inquebrantable del proceso?

Resulta a esta altura evidente que el capital político que el gobierno ha ostentado de forma creciente a partir de 2008 se ha sustentado en una apuesta contundente por la movilización popular. Así como también por una intención permanente de develar ciertas contradicciones sociales, promoviendo el conflicto, y por lo tanto, empujando al conjunto social hacia un dimensionamiento político del destino que asumen los asuntos públicos. Si bien esa iniciativa política ha significado un factor crucial en el desarrollo del proceso argentino, en este nuevo contexto de emergencia de barreras económicas ha demostrado un límite. No tanto en la conformación de un bloque de poder con capacidad de ejercer el gobierno ante férreos enemigos. Sino más bien en la traducción electoral de la fuerza política, en el marco de democracias representativas en las que buena parte del futuro de los procesos se resuelve en ese terreno. La construcción de una *minoría intensa*, organizada y movilizadora, determinante en el desenvolvimiento

de un proceso, e incluso garante en sus posibilidades de producir avances democráticos sustantivos, puede resultar insuficiente en contextos en los que las variables económicas disipan los apoyos necesarios para asegurar su convalidación electoral. Si existen sectores alineados con el gobierno de manera incondicional, y al mismo tiempo otros sin una identidad política definida, pero decididamente enemistados con él, encontramos también una franja de electores en cuya indecisión impacta con fuerza el escenario económico. Es probable que la derrota del gobierno en las elecciones de medio término en varias ciudades importantes del país en 2013 haya sido una expresión de esta situación. Más aún, si consideramos la centralidad del liderazgo político presidencial, y su condición aglutinadora, cuya ausencia en los comicios legislativos (y en un futuro, en los presidenciales), puede dificultar seriamente la primacía electoral del proyecto oficial.<sup>16</sup>

### **Palabras finales: democracia y revolución como problema argentino**

El proceso político argentino presenta una dificultad de principio para ser pensado bajo la óptica de la revolución: el kirchnerismo, obviando quizá algunos sectores que lo integran –sin dudas no hegemónicos–, no estuvo ni está interesado en ser interrogado a la luz del prisma de la tradición revolucionaria clásica. Sin embargo, esto no nos impide inscribirlo en una pregunta general sobre la cuestión de la revolución hoy. Volvamos sobre un aspecto preanunciado en la introducción: los grandes cambios que se han dado en las últimas décadas y que han expulsado, al menos por treinta años, las transformaciones sustantivas del horizonte de lo posible. Los gobiernos críticos del neoliberalismo que toman gradualmente, a partir de la asunción de Chávez en 1999, la escena latinoamericana, vuelven a colocar la pregunta por el cambio social en el centro de los debates políticos. Sin embargo, nada de aquella oscuridad ha pasado en vano. Es por ello que el intento actual de contemporizar voluntad transformadora con marcos democráticos tiene una dimensión de reescritura estratégica, pero también algo de acuse de recibo de una lógica política –que hemos llamado

---

16 Recordamos nuevamente que este texto fue escrito antes de las elecciones presidenciales de 2015, que dieron por ganador al opositor Mauricio Macri. En este caso para señalar que, aunque aquí no avanzamos con ello, la dinámica entre *minoría intensa* y apoyos heterogéneos que caracterizó al kirchnerismo puede ser integrada en un análisis en torno de los últimos resultados electorales, buscando las razones por las cuales esa heterogeneidad fue difícil de mantener en los últimos años.

escatológica— que simplemente ya no puede revelarse exitosa. Pero, sobre todas las cosas, da cuenta de un sustantivo corrimiento en materia de relaciones de fuerza. Con la licencia que dan las ilustraciones anacrónicas, podríamos decir que los revolucionarios de ayer juzgarían los discursos que emplazan los proyectos de hoy como tibios intentos reformistas.

En este punto, el carácter revolucionario de un proceso podría basarse en indicadores universales y “objetivos”, por caso, en su avance contra las relaciones capitalistas de propiedad. Pero también podría caber un juicio más inmanente —y menos terminante—, basado en la dinámica de las disputas sociales que lo atraviesan. Este criterio, que permitiría incluir los desplazamientos de sentido de las últimas décadas, podría basarse en una dialéctica muy sencilla: considerando determinado avance realizado por un gobierno, ¿cuál es la reacción de los sectores de poder que lo contrarían? A la luz de este razonamiento —por su simpleza, admitimos, casi una parodia schmittiana—, las reacciones furibundas que despliegan las clases dominantes latinoamericanas (incluso asociadas a veces con la CIA y otros históricos enemigos de la región) frente a la sola presencia de gobiernos que no responden de un modo directo a sus designios —aun cuando no necesariamente supongan recortes sustantivos en sus ganancias— establece un importante horizonte de politización de las disputas sociales. Este escenario contribuye a comprender la necesidad de pensar la actualidad de la relación entre revolución y democracia: los procesos de cambio parecen encontrar un espacio fructífero en este vínculo, en virtud del cual involucran a la democracia en aquello por lo cual pelean contra los enemigos históricos del pueblo. La agudeza de las contradicciones, podríamos decir, torna a esta lucha democrática, cuando quiere ser llevada a fondo, una lucha revolucionaria, pues solo profundizando y redoblando los espacios de ampliación de conquistas —y, por ello, de confrontación—, es posible mantener el rumbo transformador. Al mismo tiempo, en esta dinámica hay también un acuse de recibo de los infortunios propios de los tiempos en que revolución y democracia estaban disociados. Infortunios que fueron fracasos (estrategias que se revelaron insuficientes o ineficaces) y que fueron también derrotas (políticas, militares o ambas). Esta suerte de autocrítica forzada por las circunstancias es la que encuentra sentido en lo que hemos intentado pensar como la democracia al límite: un proceso que es consciente de la existencia de amenazas exteriores a su despliegue, y que sabe que no cuenta con ninguna garantía normativa o histórica de que podrá evitar retrocesos o derrotas.

El kirchnerismo en el gobierno, entonces, no ha pretendido ser revolucionario en el viejo sentido del término (y no lo es). Pero sí puede inscribirse en esta lógica de tensar la democracia hasta sus límites, encontrando allí los mismos enemigos que antes tenía la revolución a secas. También en su discurso apareció una relación compleja con el peronismo revolucionario de los años setenta. Fernández de Kirchner ha insistido una y otra vez, celebrando la enorme movilización juvenil de la época, en las diferencias entre militar en democracia y hacerlo bajo las amenazas que suponía hacerlo, bajo el signo de la revolución, en los años setenta. En ese gesto aparece la forma específicamente argentina de dar cuenta del cambio de época. De modo que la confrontación de nuestro tiempo cuenta con carriles institucionales que la hacen, al menos de manera predominante, previsible. Al mismo tiempo, la renuncia a la dimensión escatológica de la transformación parece corresponderse con la idea de que la vida misma no está en juego –al menos en sentido estricto, sí quizá en un sentido dramático.

Sin embargo, decíamos, cuando las democracias alcanzan su límite, sus enemigos reaccionan con una menor conciencia del cambio de época, amenazando a las instituciones y a la vida como si pocas cosas hubieran sucedido. Como admitía Marx en su *Dieciocho Brumario*, la política se juega siempre tomando símbolos del pasado, cargando con su peso y al mismo tiempo renovándolos. Es imposible, en este sentido, que las disputas de hoy no se jueguen sin tomar algo de las máscaras de ayer. Pero eso no significa que la virulencia que tiñe por momentos la escena política argentina y latinoamericana sea solo explicable como supervivencias y rémoras del pasado (al estilo del llano recurso al antiperonismo de las clases dominantes). En todo caso, a lo largo de este trabajo hemos intentado atender también las transformaciones efectivas que en nuestros días constituyen el núcleo de los conflictos políticos. En este sentido, la disputa de poder aparece tanto en el despliegue de transformaciones efectivas (que se manifiestan fundamentalmente en la ampliación de derechos) como en el plano de la producción de poder para los sectores subalternos a fin de que estos puedan garantizar esas conquistas –y este podría ser un modo, más actual y más virtuoso, de pensar la disputa democrática de nuestro tiempo–. Aun cuando la expansión de las formas populares de organización no se haga, en virtud de todo lo ya dicho, con un objetivo revolucionario declarado, es una cuestión que redundante de lleno en el problema de la transformación social.

En 1978, Nicos Poulantzas cierra su último libro, en el que ensayaba una estrategia socialista y democrática como conclusión de un fino análisis de

las complejidades del Estado capitalista, admitiendo con crudeza la crisis de ciertas *garantías* que el pensamiento de izquierdas había sabido construir para sí: “... ya no tenemos la fe milenarista, basada en las leyes de bronce de una revolución democrática y socialista inevitable, ni el apoyo de una patria del socialismo democrático. Pero una cosa es segura: el socialismo será democrático o no será tal” (Poulantzas, 1991: 326).

Nosotros tampoco contamos, ya, con la fe milenarista. Incluso ninguna “cosa es segura”, en materia de emancipación, en estos tiempos. Pero podemos afirmar que los procesos políticos contemporáneos, que han actualizado la pregunta por la revolución y la democracia, juegan en ese límite en el que estas categorías vuelven a cobrar sentido.

## Bibliografía

- Altamirano, Carlos (2011). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boverio, Alejandro; Capelli, Darío y Rodeiro, Matías (2011). “Diálogos (de los orígenes de *El Ojo Mocho* a la pregunta por la época). Entrevista a Eduardo Rinesi”. *El Ojo Mocho ¿Nueva época?*, n° 1, primavera-verano.
- Club de Cultura Socialista (1984). “Declaración de Principios”. Disponible en [http://www.clubsocialista.com.ar/sobre\\_el\\_club/declaracion\\_de\\_principios/index.php](http://www.clubsocialista.com.ar/sobre_el_club/declaracion_de_principios/index.php)
- Engels, Federico (1974 [1895]). “Introducción a La lucha de clases en Francia 1848-1850”. En Marx, Carlos y Engels, Federico. *Obras escogidas*. Moscú: Progreso.
- Freibrun, Nicolás (2014). *Reinventar la democracia. Intelectuales e ideas políticas en la Argentina de los ochenta*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- García Linera, Álvaro (2010). “La construcción del Estado”. En García Linera, Álvaro, Laclau, Ernesto y O’Donell, Guillermo. *Tres pensamientos políticos*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- (2015). “Estado, democracia y socialismo”. Coloquio Internacional Nikos Poulantzas: un marxismo para el siglo XXI, París, enero. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Marx, Karl (2005 [1852]). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Prometeo.

## La democracia al límite y los límites de la democracia

- Portantiero, Juan Carlos (1985). "Notas sobre crisis y producción de acción hegemónica". En Labastida, Julio (comp.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Portantiero, Juan Carlos y De Ípola, Emilio ([1984] 1988). "Crisis social y pacto democrático". En Portantiero, Juan Carlos. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Poulantzas, Nicos ([1978] 1991). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Reano, Ariana y Smola, Julia (2014). *Palabras políticas. Debates sobre la democracia en la Argentina de los ochenta*. Buenos Aires: UNGS-UNDAV.





# **El “terrorismo de Estado” como gran Otro de la democracia. Algunas reflexiones sobre la lógica de los derechos humanos en la Argentina**

Cinthia Balé

En este ensayo nos proponemos repensar algunas cuestiones vinculadas al régimen de memoria que se ha constituido en Argentina sobre el proceso represivo desencadenado durante la última dictadura militar (1976-1983). Procuraremos analizar críticamente la noción de “terrorismo de Estado” y el lenguaje de los derechos humanos que se le asocia, entendiendo que ambos elementos han funcionado como claves narrativas del pasado reciente, al menos desde la transición democrática hasta la actualidad. Por medio de este análisis, pretenderemos dar cuenta de los límites que dichas claves narrativas pueden implicar a la hora de producir un discurso específicamente estatal para un horizonte democrático.

Para ello partiremos de considerar que –como lo han señalado diferentes autores– parte de la lógica de expansión de los derechos a la que hemos asistido en Argentina durante la última década ha tenido como condición de posibilidad y marco de inteligibilidad la lucha encarada por el Movimiento de Derechos Humanos como estrategia de resistencia a la dictadura.<sup>1</sup> Tomando ese punto de partida, se vuelve necesario historizar los sentidos que actualmente se le asignan a algunas de las nociones políticas a partir de las cuales pensamos el presente: ¿qué tipo de representacio-

1 Ver Jelin, 2005; Smulovitz, 2008 y Barros, 2009.

nes contribuye a forjar el término “terrorismo de Estado” sobre la relación entre Estado y democracia? ¿Qué implicancias tiene el discurso de los derechos humanos sobre los modos en que se concibe dicha relación?

Podemos decir que la lucha por los derechos humanos en Argentina encuentra sus orígenes a finales de los años setenta. Hasta ese entonces, los derechos individuales no eran considerados principios fundamentales por las principales fuerzas políticas y sociales, y la noción de derechos humanos ocupaba una posición marginal en el contexto político. Como sabemos, esto se modificó durante la última dictadura con la movilización de los grupos de familiares de las víctimas de la represión y su apelación a los derechos humanos, tanto al interior del país como en el exterior. Como se ha señalado, estos grupos iniciaron una movilización social sin precedentes alrededor de la defensa de los derechos humanos, a la vez que se convirtieron en el centro de gravitación de las demandas por verdad y justicia.<sup>2</sup> Desde entonces, esta cuestión ha adquirido una posición privilegiada en el contexto político nacional al tal punto que, como es evidente, el lenguaje de los derechos humanos se ha convertido en un lenguaje disponible, legítimo y pasible de ser convocado por reclamos y luchas muy diferentes: desde conflictos ambientales, las luchas de los pueblos originarios, movimientos por la diversidad sexual, hasta la movilización por los denominados “derechos reproductivos”, entre otros.

Más aún, lo que nos interesa señalar es que ha sido el propio Estado argentino el que, en los últimos años, ha tomado bajo su custodia el discurso de los derechos y se ha presentado a sí mismo como el principal encargado de proveerlos: ¿cómo entender esta transformación? ¿Bajo qué operaciones conceptuales y de acuerdo a qué prácticas políticas, el discurso de los derechos humanos –originalmente concebido para impugnar al “terrorismo de Estado”– pudo funcionar como justificación de un conjunto de políticas públicas traccionadas por el Estado nacional?

Para pensar este problema comenzaremos por analizar en profundidad los sentidos que pueden atribuirse a la categoría de “terrorismo de Estado” como la noción central a partir de la cual entran en escena los derechos humanos. Para ello, centraremos la reflexión en torno de los siguientes puntos. a) Usos extendidos de la categoría; b) Pertinencia empírico-metodológica: ¿hasta qué punto el término permite narrar determinados aspectos de lo sucedido? O también ¿qué tipo de representaciones contribuye a

---

2 Ver Jelin, 1995; Landi y González Bombal, 1995, entre otros.

forjar sobre ello?; c) Implicancias políticas: ¿qué representaciones convoca el término en relación con el Estado y la democracia?

## Usos extendidos

En la actualidad la categoría que nos ocupa posee un uso extendido tanto en la esfera pública *mass mediática* como en las esferas política y académica para referirse a lo sucedido en Argentina durante la última dictadura militar. Sin embargo, hallar una definición clara de la categoría resulta difícil no solo por la complejidad que conlleva definir los términos que la componen, sino por los problemas que implica estabilizar un sentido cuando se trata del pasado reciente.

Dicha dificultad aparecerá también en este ensayo y no podremos resolverla de inmediato: ¿cómo nominar el conjunto de sucesos y/o procesos a los que usualmente nos referimos cuando decimos “terrorismo de Estado” en un trabajo que pretende cuestionar dicha categoría?

En los últimos años han surgido nominaciones alternativas que han intentado poner de relieve otros aspectos ausentes en el uso regular del término. Así, “genocidio”, “masacre político-represiva” y especialmente “dictadura cívico-militar” se volvieron expresiones disponibles en el discurso pero –por razones que sería necesario indagar– no han logrado hegemonizarlo. La discusión sobre la pertinencia de cada uno de estos términos requeriría una indagación aparte. Por eso, nos contentaremos con señalar cierta inconformidad con la categoría de “terrorismo de Estado”, entendiendo que aun cuando goza de un extendido consenso a la hora de narrar lo sucedido –al punto tal de confundirse con una categoría meramente descriptiva–, los sentidos que se le asocian pueden ser fuertemente cuestionados.

Al respecto, es útil recordar que en el país toda una serie de asociaciones de familiares ligadas al aparato castrense y aglutinadas bajo la consigna de “Memoria Completa” se presentan a sí mismas como víctimas directas del “terrorismo” y la “subversión”, resignificando dichos conceptos en el marco de un discurso de victimización.<sup>3</sup> A su vez, la noción de “terrorismo de Estado” ha sido también utilizada como una descripción de la respuesta de las Fuerzas Armadas al “terrorismo insurgente”, es decir, como una táctica específica de la “guerra contra la subversión” y no necesariamente bajo el signo de una evaluación negativa.

---

3 Ver Salvi, 2010.

Por eso, aun cuando el uso frecuente de “terrorismo de Estado” pareciera no depender del contexto en el que se inserta –sino por el contrario, naturalizarse como un concepto apolítico– no debe olvidarse que está indisolublemente ligado a un estado específico de las memorias sobre la represión. Dicho de otro modo, el término no basta por sí mismo para dar por sobreentendida ninguna interpretación respecto del pasado, ni tampoco conjuntos más o menos claros de víctimas y perpetradores. En cuanto categoría política, el sentido de “terrorismo de Estado” como clave narrativa del pasado es fundamentalmente inestable y está sujeto a transformación en las sucesivas batallas por la memoria.

Teniendo en cuenta esto, en los usos académicos del término es posible verificar un problema adicional. Para tomar una definición lo suficientemente amplia, hablar de “terrorismo de Estado” supone el uso de medios violentos y criminales en contra de la sociedad civil por parte de los agentes del Estado y/o sus aparatos. En este sentido, remite a una criminalización del Estado, y por ende, a su descomposición como garante de la legalidad.

Así entendido, el sintagma da cuenta de una fuerte alteración en las categorías clásicas de la teoría política porque, en sentido estricto, si entendemos el Estado como el espacio donde se desarrolla una comunidad política en una situación jurídica normal y pacificada, entonces la categoría de “terrorismo de Estado” carece de toda coherencia teórica.<sup>4</sup> Para la mayor parte de la tradición clásica, sociedad civil o política y estado de naturaleza resultan antitéticamente excluyentes. Por eso, la idea de “enemigo interno” carece de sentido en la argumentación clásica del derecho positivo: la violencia estatal solo puede encarnarse en la policía o el ejército, es decir, dirigirse hacia el interior cuando se trata de un criminal y hacia el exterior cuando se trata de la guerra internacional.<sup>5</sup> De acuerdo con esta tradición, “Estado”, en su sentido más propio, excluye analíticamente la condición de “terrorista”, en la medida en que la soberanía estatal constituiría precisamente el ejercicio de neutralización de la violencia.

Ciertamente, un conjunto importante de objeciones pueden presentarse respecto de esta separación más o menos tajante entre violencia y

---

4 Somos conscientes de que la definición que aquí ofrecemos de “Estado” no es la única posible. Sin embargo, nos interesa trabajar con ella porque resulta aún hoy (a riesgo de quedar obsoleta) el supuesto latente e ineludible para el pensamiento político occidental. En sintonía con ello, es el Estado entendido como garante del bien común la concepción que subyace y da sentido a cualquier reclamo por las garantías mínimas de verdad y de justicia.

5 Ver Hobbes, 2003, Parte segunda, capítulo xxviii. Para una revisión de estos conceptos y la constatación de su creciente indiferenciación durante el siglo xx, ver Schmitt, 1984.

Estado, o más directamente, entre “terrorismo” y “Estado”. Pero lo que nos interesa de esta argumentación es que muestra la necesidad de repensar cuál es la noción de “Estado” que subyace a nuestro uso político y académico de “terrorismo de Estado” como clave narrativa: ¿qué se entiende por “Estado” cuando se supone que entre sus potencialidades está, en efecto, la de volverse terrorista? ¿Qué consecuencias trae esa caracterización para nuestra comprensión actual de la democracia y de la estatalidad como forma de organización política?

Para responder a estas preguntas, a menudo se ha recurrido a la separación –no menos compleja– entre regímenes autoritarios y democráticos. Así, el “Estado terrorista” sería un devenir propio de los autoritarismos que se encontraría obturado en el caso de las democracias. Sin embargo, es útil recordar que el análisis histórico del período constitucional que va desde mayo de 1973 hasta marzo de 1976 ha mostrado cómo toda una serie de medidas legales que fueron tomadas en el país bajo “estado de necesidad” llevaron a la suspensión progresiva del estado de derecho precisamente en nombre de su preservación.<sup>6</sup> Como ha señalado Marina Franco, la normativa de excepción que fue impuesta bajo el régimen constitucional del último gobierno peronista nos enfrenta con una “autodestrucción” sin precedentes de la lógica institucional y democrática que se dio de manera relativamente independiente del actor militar (que sí jugaría un papel preponderante en el período inmediatamente posterior) (Franco, 2012, capítulo xv).

Este tipo de análisis histórico es útil para prevenirnos contra el intento de resolver mediante la distinción entre tipos de regímenes políticos (democráticos o autoritarios) un problema que, tal como lo entendemos, es teóricamente anterior y se vincula con la escasez de un pensamiento específicamente estatal para pensar y ocupar el Estado en las condiciones contemporáneas.<sup>7</sup> Superar esta escasez es necesario no solo por motivos teóricos, sino también porque al involucrar la narrativa en torno a nuestro pasado reciente, se halla directamente entrelazada con el horizonte de expectativas imaginables para el futuro. La pregunta que surge entonces es de orden metodológico: teniendo en cuenta su carácter inestable y paradójico, ¿hasta qué punto logra el sintagma “terrorismo de Estado” narrar adecuadamente la alteración que pretende significar?

---

6 Ver Franco, 2012.

7 Para una formulación acabada de este problema, ver Abad y Cantarelli, 2010.

## **Pertinencia empírico-metodológica**

Situemos el problema en un marco más general referido al modo en que las democracias occidentales procesaron durante el último siglo su relación con lo que se llama comúnmente “totalitarismo”. Siguiendo un argumento de Alain Badiou para el régimen nazi, podríamos pensar que el uso de la categoría “terrorismo de Estado” ha contribuido –por diversas razones– a dicotomizar el campo discursivo de lo político en dos términos: la democracia y su Otro.<sup>8</sup> De acuerdo con Badiou, esta dicotomización funciona como un proceso absolutorio que al otorgar al Otro el carácter de absoluta negatividad rechaza al mismo tiempo su positividad política, y por ende, la posibilidad de juicio. Siguiendo este procedimiento, se declara como inocente la política democrática en oposición a las diversas figuras del Mal sobrevenidas a ella como “accidentes”.

Tomando este argumento para el caso argentino, podríamos pensar que la calificación de todo el proceso que va de 1976 a 1983 (por tomar la periodización más generalizada) como “terrorismo de Estado” contribuye escasamente a señalar el carácter político del proyecto autoritario, y lo que es más grave, su vinculación con el período democrático inmediatamente anterior y también el posterior. En algún sentido, el sintagma funciona como una puesta entre paréntesis del ciclo “normal” de la política argentina y configura una ruptura discutible respecto de la democracia liberal.

De hecho, como hemos sugerido, el ciclo represivo cuyo comienzo suele situarse en 1976, no puede ser comprendido por fuera de toda una serie de continuidades con el régimen constitucional anterior y con las dictaduras de las décadas del cincuenta y sesenta. Estas continuidades deben buscarse no solo en la extensión de las prácticas estatales represivas, sino también en relación con los modos de circulación de las representaciones sociales sobre el llamado “problema de la subversión”. Como muestra Franco, la solución represiva era admitida por amplios sectores de la sociedad civil como necesidad del Estado *antes* de la instalación del régimen dictatorial en 1976, lo que constituyó, por otra parte, su condición de posibilidad.<sup>9</sup>

Por esa razón, valdría la pena considerar que la elección de 1983 como parteaguas responde no tanto a un cambio repentino que se habría dado al interior de la sociedad, sino más bien a la necesidad política que dominó la posdictadura de construir un régimen de memoria que dejara fuera de

---

8 Ver Badiou, 2005: 15-17.

9 Seguimos en este punto a Franco, 2012, Segunda parte, capítulo xv.

toda sospecha al recientemente restablecido orden democrático y sus actores políticos.

Ahora bien, hacer hincapié sobre este tipo de continuidades no significa desconocer la novedad de las prácticas mentadas por “terrorismo de Estado” y el salto cualitativo que representan respecto del ciclo represivo previo, sino por el contrario, otorgarles una entidad positiva como hechos políticos. Se trata así de reconocer que dichas prácticas no toman la forma de la *barbarie que no piensa* (el terror absoluto, la pura negatividad), sino que se sostuvieron sobre un conjunto de prácticas sociales y políticas ya instaladas en la sociedad argentina, que hicieron posible el desencadenamiento de la atrocidad de la represión.

En este sentido, el carácter monolítico y absoluto de la noción de “terrorismo”, al sugerir un Estado de dominación vertical, dificulta la comprensión de lo sucedido en términos de un proceso político que, como tal, conlleva diferentes niveles de legitimidad y de consenso. Frente al “terror” operado por el “monstruo estatal” concebido como todopoderoso, solo son legibles algunas acciones de resistencia individual (encaradas, por ejemplo, por los familiares de las víctimas), pero no la anuencia y, menos aún, la participación de amplios sectores de la sociedad civil.

Del mismo modo, pero en un sentido inverso, al colocar el accionar represivo en un paréntesis de excepcionalidad, la noción de “terrorismo de Estado” contribuye, de modo paradójico, al olvido del ciclo de luchas populares que la dictadura vino a clausurar. Así, a la absoluta negatividad encarnada por el Estado terrorista, se le corresponde un estado de victimización colectiva según el cual hubo en el país una dictadura ciega y feroz que asesinaba “personas inocentes” desprovistas de todo proyecto político, social, gremial, etcétera. Este modo de representar los acontecimientos constituye entonces un obstáculo no solo para la asunción de responsabilidades, sino también para recuperar el sentido de las luchas –múltiples y variadas– encaradas por esas víctimas que la dictadura quiso aniquilar.

Ahora bien, aun si, como sostenemos, la categoría oculta o soslaya niveles de responsabilidad, podría ser que describa de todos modos y de una manera suficientemente adecuada las características intrínsecas de la modalidad represiva. Dicho de otro modo, acaso el problema teórico-metodológico más fundamental sea ver hasta qué punto la categoría en cuestión logra describir el proceso represivo en su conexión con el aparato estatal y las diferentes instituciones del Estado.

Desde este punto de vista se trata no tanto de pensar en la modalidad “terrorista” como tal, sino de determinar los modos en que la represión operó como política de Estado, entendiendo por esto no solo que haya sido llevada adelante por alguno de sus agentes (en este caso, las Fuerzas Armadas), sino que dichos agentes hayan actuado en el marco de un ordenamiento o un sistema que podamos llamar *estatal*.

En algún sentido este problema resulta la consecuencia práctica de la incoherencia conceptual antes mentada: ¿podemos caracterizar al proceso que va de 1976 a 1983 (nuevamente por tomar una periodización estándar) como un proceso de criminalización del Estado en su conjunto? Dicho de otro modo, ¿qué grado de autonomía es posible asignarle a la corporación militar en la elaboración y la puesta en práctica del accionar represivo?<sup>10</sup>

Para responder esta pregunta nos referiremos a tres autores pioneros en la temática que –aun cuando no representan los avances más recientes en la investigación histórica– tienen la virtud de pensar de manera global el problema que nos interesa. Nos referimos en primer lugar al trabajo de Emilio Mignone, “La política de desapariciones forzadas de personas”, presentado tempranamente en París en 1981; al de Juan E. Corradi, “El método de destrucción. El terror en la Argentina”, de 1996, que integra la compilación *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*, y por último, al de Eduardo Luis Duhalde, *El Estado terrorista argentino*, publicado por primera vez en 1984 y reeditado de manera definitiva en 2013.

Respecto de Mignone, uno de los puntos que nos interesan es la distinción que el autor establece entre dos niveles de normatividad que coexistieron en la acción represiva desarrollada por las Fuerzas Armadas “desde 1974 y de manera particular a partir del 24 de marzo de 1976” (Mignone, 1981). Según Mignone, existió un primer plano normativo de carácter público, constituido por una importante legislación de excepción que ya desde 1975 habilitaba a las Fuerzas Armadas a asumir “de manera directa la programación, control y ejecución de las acciones antisubversivas, con la cooperación, bajo sus órdenes, de todo el aparato de seguridad del Estado” (Mignone, 1981: 3). Sin embargo, este nivel de normatividad no fue utilizado sino de manera ocasional, como “una suerte de reaseguro o amenaza latente, pero no operativa” (ídem). Para comprender verdaderamente el accionar represivo hace falta referirse a un segundo nivel normativo, no de carácter público sino secreto, “constituido por órdenes y pautas de organización y acción –sin duda alguna escritas– propuestas por los servicios de

10 Ver el tratamiento de esta pregunta en Franco, 2012.



inteligencia y por los estados mayores de las tres Fuerzas y aprobadas por sus respectivos comandos” (ídem).

Es bajo esta “normatividad global paralela y secreta” que debe comprenderse la modalidad represiva cuyo centro lo constituye la desaparición forzada de personas. Siguiendo esta lógica, la estructura organizativa de la represión se caracterizaría por su condición descentralizada –no solo en función de las Armas sino al interior de estas– por áreas y territorios. De este modo, aparece conformado un principio de autonomía de las jerarquías paralelas, consideradas independientes de las jerarquías que les corresponden en el primer plano de normatividad; es decir, las autoridades políticas nacionales y los mandos militares centrales. Sin soslayar la existencia de una jefatura relativamente centralizada en la que se reúnen ambos niveles,<sup>11</sup> Mignone entiende que es precisamente este carácter paralelo lo que por distintas razones constituyó la clave del accionar represivo argentino. Una tercera pata del proceso está dada por la negativa a proporcionar información por parte del Poder Judicial. Dicha negativa se fundamenta no solo en una posible connivencia ideológica con el régimen, sino también en la doble dimensión que enmarcó el proceso represivo. Así, señala Mignone respecto de la presentación de *Hábeas Corpus*:

La concepción del paralelismo global, destinado a mantener la ficción del funcionamiento normal de las instituciones del Estado, dio lugar a que no se suspendiera, como en Chile, el ejercicio del recurso de *Hábeas Corpus*. Interpuesto éste, por parientes o amigos de la víctima, los jueces remiten despachos telegráficos al ministro del Interior, Jefe de Policía y Comandos de las tres Armas (más adelante se les indicó que debían dirigirse al Estado Mayor Unificado), quienes contestan invariablemente que el beneficiario de la acción judicial no se encuentra detenido. El magistrado, entonces, rechaza el recurso y archiva el expediente. En otras palabras: se suprime el *Hábeas Corpus* en la práctica, por vía de hecho, sin necesidad de una norma derogatoria pública.

Esto seguramente fue facilitado por la vigencia del paralelismo de toda la estructura operativa. Los organismos oficiales y en especial los Comandantes de Cuerpo que, en cuanto jerarquías castrenses naturales mantenían su función ordinaria, quedaron en condiciones de contestar negativamente los requerimientos de información vinculados con actos operativos, en cuanto en

---

11 Ver a este respecto el diagrama piramidal que propone Mignone en 1981: 14.

los hechos los mismos estaban ubicados en otro ámbito, existente pero no reconocido oficialmente, o sea el del paralelismo global (Mignone, 1981: 14).

En resumen, y dejando de lado algunos aspectos importantes del análisis propuesto por el autor, de acuerdo con este tipo de interpretación el proceso represivo podría pensarse en términos de una organización paralela, que si bien hace juego con los diferentes poderes del Estado, no procede directamente de estos. En ese mismo sentido es que Corradi, quince años después, utiliza expresiones como “estado dual”, “gobierno visible e invisible” e incluso “privatización del Estado” para caracterizar al “método de destrucción” perpetrado en el país. Según Corradi: “Argentina ha sido gobernada al mismo tiempo por un gobierno visible e invisible, por dignos oficiales militares dirigiendo la maquinaria administrativa del estado y por asociaciones terroristas secretas, por verdugos ocultos, agentes del estado *absconditus* que irrumpen en la vida corriente” (Corradi, 1996: 96).

Siguiendo esta descripción, es precisamente el “retiro del Estado de la esfera pública” (como un proceso acompañado por el abandono de la regulación social a favor de los mercados), lo que hizo posible el “terrorismo de Estado”. Más aún, durante los años de la represión, es posible hablar de un “Estado dentro del cual han operado dos sistemas”; donde uno –escasamente constitucional– sirve como “máscara” del otro, que no es sino “el mando de medidas individuales, en las cuales la conveniencia, la arbitrariedad y las consideraciones de seguridad militar están por encima de toda ley” (Corradi, 1996: 95).

Como es de esperar, este tipo de consideración lleva a Corradi a negar de manera explícita la existencia de un Estado (incluso de un Estado autoritario) durante los años de la represión. Según el autor, “un Estado existe cuando los conflictos individuales y grupales son coordinados e integrados, dentro de una sociedad dada, con carácter obligatorio por medio de una estructura legal abstracta o por lo menos a través de una burocracia racional” (Corradi, 1996: 95). Si esto es así, y teniendo en cuenta que su esfuerzo interpretativo se orienta a pensar el terror como forma de poder, difícilmente pueda hablarse de Estado en cuanto tal, sino más bien de “una apropiación restringida y particularística del aparato estatal por parte de grupos corporativos” (ídem).

Por último, también Eduardo Luis Duhalde, quien contribuyó de manera notable a la extensión del término “terrorismo de Estado” a partir de su libro *El Estado terrorista argentino*, trabajó sobre la hipótesis de la

“doble faz” para explicar la modalidad represiva adoptada por la dictadura. Conforme a su análisis –cuyas variadas aristas no examinaremos aquí–, el “Estado terrorista” constituye una adecuación del Estado represivo a las necesidades impuestas por la reconversión del modelo tradicional capitalista dependiente hacia un modelo de capitales concentrados como el que se instaló en la Argentina a partir de 1976. Así, según Duhalde:

El Estado tradicional en América Latina, ya sea el democrático parlamentario o las dictaduras militares sujetas a una normatividad pública autoimpuesta, es incapaz de defender el orden social capitalista y contrarrestar con la eficacia necesaria la contestación social y por ende, debe incorporarse una actividad permanente y paralela del Estado mediante una doble faz de actuación de sus aparatos coercitivos: una pública y sometida a las leyes, y otra clandestina, al margen de toda legalidad formal (Duhalde, 2013: 249).

Más allá de sus diferencias, la insistencia en las tres interpretaciones sobre la “doble faz”, el “paralelismo global” o el “Estado dual”, evidencia que la comprensión de la naturaleza y el rol desempeñado por el Estado en sus múltiples dimensiones durante el proceso represivo permanece como una tarea pendiente.

Tal vez por esa razón, parte de la historiografía más reciente se ha dedicado a mostrar los vínculos entre el poder militar, las instituciones del Estado y la sociedad civil en niveles micro antes no considerados. Así, han surgido investigaciones que apuntan a develar el rol jugado por la prisión política, el Poder Judicial e incluso las instituciones de control de menores durante la dictadura militar. Señalan Débora D’Antonio y Ariel Eidelman en un balance sobre la historiografía del período:

Estos estudios han mostrado cómo los circuitos criminales “excepcionales” apuntalados por el Estado Terrorista en los diferentes aparatos estatales se funden y confunden con otras prácticas rutinarias. Han subrayado las continuidades institucionales, las conexiones y los vasos comunicantes entre las formas regulares de la burocracia estatal y aquellas más irregulares, surgidas durante el Estado terrorista (D’Antonio y Eidelman, 2013).

Si esto es así, se abren nuevos caminos para considerar el carácter estatal asumido por el proceso represivo según diferentes grados de involucramiento institucional. En esa línea, dar cuenta de los modos específicos

en que los diferentes niveles y las instituciones del Estado han participado en el proceso es importante no solo por motivos éticos, sino también para verificar los efectos del terrorismo de Estado *en* el Estado, es decir, las herencias que inexorablemente han quedado sobre los modos en que se ocupa un espacio estatal luego de la dictadura.<sup>12</sup> Del mismo modo, no deja de ser urgente considerar el tipo de sedimentación política e ideológica que posibilitó la articulación con el proceso represivo en el nivel de los micro-poderes estatales.

Ahora bien, aun cuando los aportes historiográficos sean indispensables para saldar la discusión, lo que permanece en juego se vincula con las implicancias políticas del concepto de estatalidad que subyace a “terrorismo de Estado”: ¿Qué consecuencias de orden simbólico trajo consigo la descripción del proceso represivo a partir de la impugnación de dicho concepto? ¿Qué efectos de orden político ha producido dicha caracterización?

### **Implicancias políticas. A modo de reflexión final**

Luego del análisis volvemos a nuestro punto de partida. Como hemos sugerido, uno de los principales efectos políticos producidos por la categoría en cuestión se vincula con su inscripción en el discurso de los derechos humanos, hoy ampliamente extendido en la sociedad argentina. Muy frecuentemente “derechos humanos” y “terrorismo de Estado” son colocados en una relación causal donde los primeros son la inmediata consecuencia de lo segundo.

Esto se comprende si tomamos en cuenta que fue a partir de la articulación de dicho discurso que el Movimiento de Derechos Humanos logró construir una lectura crítica de la dictadura y conceptualizar la atrocidad de lo ocurrido. Asimismo, frente a la extensión de la masacre, la apelación a los derechos humanos constituyó el suelo sobre el cual fue posible exigir, en los años de la transición, las condiciones mínimas de un Estado de derecho. En este sentido, la inscripción de la categoría en ese marco constituyó un recurso vital para impugnar un modo de organización social y denunciar el carácter ilegítimo de la violencia estatal.

Aquí se hace patente una paradoja que no es sino el signo de una dificultad mayor: si nos atenemos a la lógica conceptual de los derechos humanos, la categoría de “terrorismo de Estado” se propone impugnar una entidad (el Estado), que es a la vez su objeto de apelación o demanda. Siguiendo

12 Seguimos en esta reflexión a Abad y Cantarelli, 2010.

esta lógica, se reclama al mismo Estado “culpable” que extienda a los ciudadanos –constituidos como víctimas– las garantías mínimas de protección y de justicia frente a la violencia, desatada por sus propios agentes en el marco de su propio ordenamiento. Entramos así en una paradoja difícil de resolver: ¿cómo puede el mismo Estado asesino convertirse en garante de los derechos humanos? ¿Acaso puede subsanarse dicha paradoja apelando nuevamente a una oposición tajante entre dictadura y democracia?

En este punto resulta innegable la importancia capital del Juicio a las Juntas militares llevado adelante en 1985 y constituido en un símbolo de la refundación democrática.<sup>13</sup> Sin embargo, es evidente que el juicio a los ex comandantes no podría haber abarcado todas las instancias de transformación (sociales, políticas, institucionales) necesarias para una sociedad que había sobrevivido y a la vez había tomado parte en la masacre. Esta insuficiencia, que se hizo evidente en el largo camino recorrido por el Movimiento de Derechos Humanos, se revela no solo en las demandas continuas por “memoria, verdad y justicia”, sino también en todo un conjunto de instancias institucionales, políticas y sociales. Para tomar una expresión de Eric Conan y Henry Rousso, luego de casi cuarenta años la dictadura militar sigue siendo para la sociedad argentina “un pasado que no pasa”.

En los años kirchneristas esta necesidad de reelaboración se expresó, por ejemplo, en la demanda de reforma de algunas políticas y organismos estatales con el argumento de que fueron diseñados por la dictadura militar o se encontraban funcionando bajo su normativa desde entonces. Esta argumentación se aplicó a una serie numerosa de ámbitos e incluyó la revisión (con distintos resultados) del sistema de medios audiovisuales, del Banco Central y la Comisión Nacional de Valores, las Fuerzas de Seguridad e incluso el Poder Judicial.

Lo que nos gustaría sugerir como hipótesis es que esa necesaria revisión del Estado sobre sí mismo encuentra sus límites no solo en cuestiones de orden coyuntural sino además en la recurrencia a un discurso típicamente extra-estatal (como es el discurso de los derechos humanos) como cimiento ético de la transición.

---

13 El juicio puede pensarse como un hito en la medida en que instaló los datos sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos como verdad oficial, a la vez que estableció la escena de la ley como espacio de resolución de la cuestión. Por su parte, el Informe Nunca Más (publicado como libro en 1984) también fue central en el establecimiento de sentidos sobre la violencia extrema que marcaron el ciclo democrático posterior hasta nuestros días. Ver Crenzel, 2008, y también Franco y Feld, 2015.

Siguiendo el planteo iniciado, cabe preguntarse hasta qué punto es posible refundar un Estado democrático sobre la base de la impugnación del Estado como tal y bajo la apelación a un discurso de carácter universal y abstracto cuya legitimidad no proviene de lo político mismo sino que le es absolutamente exterior.

Dicho de otro modo, si durante la dictadura el discurso de los derechos humanos constituía un modo de interpelar al poder militar en nombre de principios humanitarios, hoy esos derechos corren el riesgo de instalarse no como garantías de una vida en común sino como prerrogativas concebidas en términos individuales. En este marco, los derechos no son ya pensados como derivados de la ley sino como principios que tienen su fundamento en los sujetos mismos comprendidos en su mera existencia individual.

Así, en la escena contemporánea el Estado es al mismo tiempo concebido como responsable o garante de los derechos (es el principal objeto de apelación a la hora de consagrarlos) y también su principal obstáculo. Sin embargo, dar crédito a la aptitud del discurso de los derechos humanos como criterio de validación externo, supone ignorar que son las instituciones del Estado las únicas capaces de establecer su contenido concreto. Es decir, supone soslayar que el criterio decisivo sobre qué derechos son atendibles y para qué sujetos es siempre político, ya que su sentido no preexiste a las luchas por imponer una definición legítima de ellos. Por el contrario, tal sentido es el producto del enfrentamiento entre las voluntades antagónicas que conforman lo social y que se expresan en el Estado como forma de organización política.

Este último punto nos permite retomar el hilo final de nuestro argumento. Si es cierto que como hemos señalado, la noción de “terrorismo de Estado” contribuye a simplificar el pasado reciente, dicotomizando el campo discursivo en términos de la democracia y su “Otro” (entendiendo este “Otro” como el terror absoluto), la apelación abstracta a los derechos humanos ingresa fácilmente en esa simplificación en la medida en que es incapaz de referir por sí misma a la conflictividad inherente de lo social. Para decirlo de otro modo, la clave narrativa que reúne “terrorismo de Estado” y “derechos humanos” (lo segundo como consecuencia de lo primero) funciona como un obstáculo para la asunción de las responsabilidades que le caben a la sociedad civil en el proceso represivo: como hemos esperado mostrar, en esa clave narrativa la única imputación posible se dirige hacia el “Estado terrorista” comprendido como la negatividad absoluta encarnada casi exclusivamente en las Fuerzas Armadas. Del mismo modo, la

imposibilidad de reconocer la conflictividad política y social que atravesó la Argentina en las décadas previas al golpe de 1976, esto es, la inserción del “terrorismo de Estado” en un paréntesis de excepcionalidad, trae como consecuencia el silenciamiento –incluso el olvido– del ciclo de luchas populares que el proceso represivo tenía como objeto clausurar.

Sin este reconocimiento –que es también un ejercicio de memoria– esta conflictividad permanece latente en las apropiaciones que se hacen del discurso de los derechos humanos como discurso aparentemente neutral. Romper con esta lógica implica pensar nuevas claves narrativas que nos permitan complejizar la imagen de nuestro pasado reciente en términos de conflicto. Tal vez, eso contribuya a repensar el Estado como forma de organización y recordar que aquello que estaba en juego en el pasado –y lo sigue estando– es la batalla por los modos de vida imaginables para una comunidad política.

## Bibliografía

- Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana (2010). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Badiou, Alain (2005). *El siglo*. Buenos Aires: Manantial.
- Barros, Mercedes (2009). “Democracia y derechos humanos. Dos formas de articulación política en Argentina”. *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 9, n° 29. Disponible en <http://www.ieal.fsoc.uba.ar/hemeroteca.elatina/elatina29.pdf>
- Calveiro, Pilar (2013). *Política y/o violencia. Una aproximación a la guerrilla de los años sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, Paula (2002). “Behemoth versus Leviathán: enemigo política y dictadura en las obras de Thomas Hobbes y Carl Schmitt”. *Politeia*, n° 28, pp. 93-115.
- Cheresky, Isidoro (1992). “La emergencia de los derechos humanos y el retroceso de la política”. *Punto de Vista*, n° 43.
- Conan, Eric y Rousso, Henry (1994). *Vichy, un passé qui ne passe pas*. París: Fayard.
- Corradi, Juan (1996). “El método de destrucción. El terror en la Argentina”. En Quiroga, Hugo y Tcach, César (comps.). *A veinte años del golpe con memoria democrática*, pp. 87-106. Rosario: Homo Sapiens.

- Crenzel, Emilio (2008). *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- D'Antonio, Débora y Eidelman, Ariel (2013). "Antecedentes y genealogía de la historiografía sobre la Historia Reciente en la Argentina". *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/65882>. Fecha de consulta: 5/3/2014.
- Dotti, Jorge (2007). "Violencia, guerra y terror *postmoglobales*". En Cruz, Manuel (coord.). *Odio, violencia, emancipación*. Barcelona: Gedisa.
- Duhalde, Eduardo Luis (2013). *El Estado terrorista argentino*. Buenos Aires: Colihue.
- Feierstein, Daniel (2007). *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2015). *Juicios: sobre la elaboración del genocidio II*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, Marina (2012). *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y "subversión". 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, Marina y Feld, Claudia (dirs.) (2015). *Democracia, hora cero: actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes Thomas (2003). *Leviatán o la materia. Forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Buenos Aires: Losada.
- Jelin, Elizabeth (1995). "La política de la memoria: el Movimiento de Derechos Humanos y la construcción democrática en la Argentina". En Acuña, Carlos *et al. Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2005). "Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad". En Suriano, Juan (dir.). *Dictadura y Democracia (1976-1999)*. *Nueva Historia Argentina*, t. x, pp. 507-557. Buenos Aires: Sudamericana.
- Landi, Oscar y Gonzalez Bombal, Inés (1995). "Los Derechos en la cultura política". En Acuña, Carlos *et al. Juicio, castigos y memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.



- Lechner, Norbert (1992). “Some people die of fear: fear as a political problem”. En Corradi, Juan *et al.* (ed.). *Fear at the Edge. State Terror and Resistance in Latin America*, pp. 26-35. California: University of California Press.
- Lewkowicz, Ignacio (2008). *Pensar sin Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Mignone, Emilio (1981). “El caso argentino: desapariciones forzadas como instrumento básico y generalizado de una política”. Coloquio: “La política de desapariciones forzadas de personas”, París. Disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Elparalelismoglobal.pdf>. Fecha de consulta: 24/3/2014.
- Salvi, Valentina (2010). “Entre el olvido y la victimización. Transformaciones en la narrativa sobre la ‘reconciliación nacional’”. En AA. VV. *La sociedad argentina hoy frente a la construcción de la memoria social de los años ‘70*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schmitt, Carl (1984). *Teoría del partisano*. Buenos Aires: Folios Ediciones.
- Smulovitz, Catalina (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, n° 189-190.
- Vezzetti, Hugo (2013). *Pasado y presente. Guerra dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2014). “Verdad jurídica y verdad histórica. Condiciones, usos y límites de la figura del ‘genocidio’”. En Hilb, Claudia; Salazar, Philippe-Joseph y Martín, Lucas (eds.). *Lesas humanidad. Argentina y Sudáfrica: reflexiones después del Mal*. Buenos Aires: Katz.



# La democracia, los derechos y el Estado

Eduardo Rinesi

Desde hace seis o siete lustros, el pensamiento de las ciencias sociales y de la filosofía política argentinas viene girando, de maneras sumamente sugerentes, alrededor de la idea, de la noción, de la propia palabra “democracia”. Esta palabra, en efecto, organizó el conjunto de nuestras preocupaciones desde los tiempos en los que empezábamos a imaginar la salida de las situaciones de autoritarismo y de organización terrorista de los aparatos estatales que caracterizó a todo el último ciclo de dictaduras que asolaron la región, y no ha cesado de presidir todas nuestras reflexiones incluso después de que la “transición” –como se dijo– de aquellas tremendas dictaduras a la vigencia de la constitución y de las leyes se hubo consumado. Pero tan cierto como esto es que los *sentidos* en los que a lo largo de estos años usamos la palabra “democracia” no fueron, durante todo este largo ciclo, los mismos. Por el contrario, es posible sostener que, a lo largo de ese ciclo, la palabra “democracia” fue utilizada de maneras diferentes, y que el sentido general de esas diferencias es el que permite identificar el pasaje de un énfasis en el problema de la *libertad*, o de las *libertades* (y muy especialmente, entre todas ellas, las libertades que la teoría política ha calificado como *negativas*), a uno puesto en la cuestión, hoy central entre nuestras preocupaciones, de los *derechos*.

En lo que sigue trataré de desarrollar esta idea muy general, y de preguntarme –y de responderme– qué consecuencias tiene esta evolución, este desplazamiento, en el pensamiento teórico y filosófico sobre la política desarrollado en nuestro país (el desplazamiento, entonces, desde una idea

de la democracia asociada a una preocupación por las libertades, y sobre todo por las libertades negativas, hacia una idea de la democracia asociada a una preocupación por los derechos), sobre la cuestión del Estado y de los modos de pensarlo. Lo primero y más general que querría sugerir es que la noción de democracia fue utilizada sucesivamente, desde los años del comienzo del final de la última dictadura militar, en cuatro sentidos diferentes: primero pensamos la democracia como una especie de *utopía*, después nos la representamos como una costumbre o más bien una *rutina*, más tarde se nos presentó como un *espasmo*, y finalmente la empezamos a entender bajo la forma de un *proceso*.

A la salida de la dictadura, la democracia se nos aparecía como una *utopía*, en efecto, en el sentido de que se nos aparecía como un horizonte o un puerto de llegada hacia el que debíamos marchar, hacia el que queríamos caminar (y fue para nombrar esa marcha, ese camino, que nuestro lenguaje político corriente tomó en préstamo de las viejas historiografías marxistas y de las un poco menos viejas sociologías de la modernización y el desarrollo la palabra “transición”), en un proceso que tenía por un lado una dimensión *institucionalista*, una dimensión de, digamos, *construcción institucional*: el diseño de un conjunto de *instituciones* democráticas que reemplazaran a las de la dictadura, y por otro lado, una dimensión *culturalista*, una dimensión de, para decirlo gramscianamente, *reforma moral e intelectual*, que en los modos en que de manera dominante era tematizada por entonces se presentaba como un proceso de reemplazo de las viejas “culturas políticas” argentinas, presuntamente intolerantes y antidemocráticas, por una nueva “cultura política” hecha de respeto por la diferencia, tolerancia hacia los otros y disposición a aceptar un conjunto de reglas compartidas como marco de una convivencia civilizada y sobre todo –querría enfatizar esto– *libre*.

Porque de esto se trataba, en efecto. A la salida de una dictadura muy tremenda, que había abolido todas las libertades, lo que los argentinos poníamos a la cabeza de los atributos de una sociedad vivible, de una sociedad aceptable (y a esa sociedad vivible y aceptable la calificábamos, de acuerdo a la “buena fama” que la palabra había adquirido en Occidente sobre todo después de las dos guerras mundiales, de “democrática”), era la vigencia plena e irrestricta de la libertad. La reflexión sobre la democracia que queríamos construir, hacia la que buscábamos “transitar”, era una y la misma que la reflexión sobre la *libertad* que teníamos que conquistar al final de ese camino de la “transición”. Por eso, *nuestros años ochentas* fueron años de fuertes e importantes reflexiones sobre esta cuestión de la libertad.

Pensamos mucho sobre la libertad, releímos a los clásicos que habían escrito sobre el problema de la libertad, volvimos a James Mill y a John Stuart Mill y a Benjamin Constant y a Isaiah Berlin y retomamos sus clasificaciones y sus tipologías de la libertad para tratar de pensar, con ellas, los problemas de nuestro propio proceso de construcción de las instituciones y de la cultura democrática que intentábamos establecer.

Entre esas tipologías y clasificaciones, una muy famosa era la que había establecido Constant en una célebre conferencia dictada en 1819, en la que había distinguido dos ideas fundamentales sobre la libertad, a las que había nombrado como libertad “positiva”, o “*de los antiguos*” y libertad “negativa”, o “*de los modernos*”. La primera es la libertad de los ciudadanos *para* realizarse a través de los intercambios con los otros en la *polis*, de la *participación* (de la participación popular “deliberativa y activa”, como decía Carole Pateman, a quien también leímos mucho en esos años), de la discusión acerca de los lineamientos de la vida colectiva de la comunidad; la segunda es la libertad de los ciudadanos *de* (o “frente a”) los poderes que podían asfixiarla o limitarla, como el poder de la opinión pública, el de las corporaciones o el del mismo Estado. La primera de esas dos formas de la libertad solía calificarse como *democrática*; la segunda, como *liberal*. Y una y otra “correspondían”, en el modo en que se pensaban estos asuntos en aquellos años que ahora estamos recordando, a los dos modelos (democrático y liberal, también) de organización de la vida política e institucional en los países en los que los nuestros, en camino –en “transición”– a una vida institucional normalizada, miraban el espejo de su propio futuro.

Porque la forma de ese dibujo ideal, de ese diseño del tipo de sociedad en la que los argentinos esperábamos vivir, del tipo de sistema político bajo el que los argentinos queríamos ver organizada nuestra convivencia, combinaba (como lo hacía el cuadro institucional de los sistemas políticos de los países del cuadrante noroccidental del planeta) las instituciones y los principios que daban vida a esas dos grandes tradiciones políticas que son, en efecto, la democrática y la liberal. La primera está asociada al fuerte primado de la idea de *participación popular*, y la idea de libertad que le “corresponde” tiene más bien la forma de la libertad “positiva” de Constant; la segunda, a la prelación de la idea de *representación política* (los ciudadanos, al revés de lo que ocurre en la gran tradición democrático-participativa, no deliberan ni gobiernan “sino a través de sus representantes”, los que, a cambio, le garantizan no meterse con sus cuerpos ni con sus ideas ni con su correspondencia ni con su domicilio), y la idea de libertad que le

“corresponde” tiene más bien la forma de la libertad “negativa” del pensador francés. Esas dos ideas estuvieron en tensión, entre nosotros, durante todo el ciclo de la “transición” que, más que serlo hacia algo que pudiera llamarse simplemente y sin ninguna calificación una “democracia”, lo fue hacia una democracia *liberal* o, como a veces se decía en aquellos años, para señalar hasta qué punto los principios de la libertad negativa y de la representación tenían preeminencia sobre los de la libertad positiva y la participación, hacia un *liberalismo democrático*.

Lo cual, por supuesto, es perfectamente comprensible. Es perfectamente razonable, en efecto, que tras una dictadura en la que las más mínimas libertades de los ciudadanos habían sido destruidas o arrasadas en nuestro espíritu tuviera un valor más alto el respeto a esas libertades individuales “negativas”, y la seguridad de su protección en el futuro, que la promoción de una libertad “positiva” para participar en un espacio público que verosímilmente se nos presentaba más como una fuente de todo tipo de temores y aun rechazos que como un campo interesante alrededor del cual organizar nuestras militancias. Con una consecuencia, sobre la que querría llamar desde ahora la atención, y que es que todo el pensamiento de esos años de la “transición” tuvo entre nosotros un marcado tono *antiestatalista*. En efecto, en la medida en que el principal y más temible poder entre aquellos que tendíamos a ver como amenazas reales o potenciales a nuestras libertades había sido, en el pasado más reciente, el poder terrible del Estado, nuestro pensamiento de los años que siguieron tendió a poner al Estado, *a priori* y casi por principio, del lado de las cosas malas de la vida y de la historia: a pensarlo como un enemigo de la libertad, como un problema –y no como una herramienta– para la construcción de la sociedad democrática con la que soñábamos.

Que es el modo en que siguieron pensándose las cosas en los años que sucedieron a estos de la “transición” que ahora estamos recordando, cuando el paradigma “liberal” que había dado el tono de nuestros intercambios de esos primeros tiempos posteriores a los de la dictadura dio lugar a una nueva modulación de nuestros pensamientos bajo los auspicios de un clima de época que podemos calificar de “neoliberal”, y que, *sobre la base de ese primado del principio de la representación y del privilegio de una idea negativa de la libertad*, favoreció un desplazamiento del eje principal de nuestras preocupaciones de la zona de la política a la de la economía. En esa nueva escena, en la que la democracia ya no se nos presentaba como un sueño particularmente glamoroso sino, como sugeríamos al comienzo, como una

costumbre o más bien una *rutina*, la libertad siguió pensándose sobre todo como la libertad “negativa” de los individuos frente a los poderes colectivos en general y a los del Estado en particular, y el Estado siguió poniéndose, por eso mismo, del lado de los problemas y de los enemigos de la idea de una sociedad emancipada. Están claras todas las diferencias que hay entre el pensamiento *económico* “neoliberal” de los años finales del siglo pasado y el pensamiento *político* “liberal” de los años inmediatamente previos. Pero esas diferencias no nos deberían impedir notar todo lo que hay de continuidad entre esos dos momentos de nuestra historia política y también de la historia de nuestras ideas y de nuestras discusiones sobre la democracia y la libertad.

Una historia que a poco de cruzar el umbral del nuevo siglo se vería fuertemente sacudida por los acontecimientos de finales del año 2001, que pondrían nuevamente en un lugar central (de un modo tan intenso como inesperado) la idea y las diversas formas prácticas de la *participación*, de la participación popular, como decíamos, “deliberativa y activa”, que como en una especie de “retorno de lo reprimido”, como volviendo por sus fueros después de demasiado tiempo de subordinación al principio, *opuesto*, de la representación política institucional, organizó lo que antes presenté como la tercera idea sobre la democracia que conocimos en estos años de los que aquí estamos hablando: la idea de la democracia como *espasmo participativo*, como agitación muy intensa de las vidas y de las conciencias militantes, como recuperación de la noción (digámoslo así, tontamente: “rousseauiana” por oposición a “hobbesiana”) de que es solo la reunión pública del soberano, del pueblo, la que garantiza una democracia que nos habíamos acostumbrado a pensar apenas como el gobierno de sus representantes, a distancia de él y muchas veces *contra* él, o al menos contra sus miembros más pobres y desprotegidos. Frente al desquicio político y social que el país vivía en el inicio del actual milenio, esos sectores populares decidieron, por el contrario, *ganar la calle* y los parques y las plazas y las fábricas y los centros de estudiantes del país y desarrollar durante algunos meses el ejercicio de poner en práctica una forma de democracia altísimamente participativa.

Que por supuesto no podía durar para siempre, entre otras cosas porque nadie tenía el deseo ni la vocación ni la capacidad para garantizar que durara para siempre, y que por eso muy pronto dio lugar a otra experiencia, que fue la del reencauzamiento institucional de la situación, primero bajo el signo del conservadurismo popular que presidió la gestión provisional

del senador Eduardo Duhalde, y después bajo el del populismo de avanzada que caracterizó la de Néstor Kirchner. Sobre la base de ese orden recobrado y de un marcado cambio en el signo general de las políticas públicas, las dos presidencias posteriores de Cristina Fernández de Kirchner terminaron de completar un ciclo (que corresponde al último de los cuatro momentos que indiqué respecto a los modos en los que pensamos durante estos años la cuestión de la democracia y la propia palabra “democracia”) en los que, en rigor, más que hablar de *democracia* o de pensar en los modos de conquistarla o de consolidarla, lo que hicimos fue hablar de *democratización*: de un proceso de ampliación, de profundización, de radicalización –si se quisiera ponerlo de este modo– de esa democracia que teníamos y que tenemos. Por eso decíamos que nos habíamos desplazado de la idea de la democracia como *utopía* a la idea de democratización como *proceso*. Lo que ahora querría decir muy rápidamente es qué es lo que progresa y se desarrolla, lo que crece y se profundiza, en esta narrativa de la *democratización* (y en la práctica política efectiva, ciertamente, sobre la que esta narrativa se sostiene) desarrollada durante estos últimos doce o trece años de vida política en la Argentina.

O qué cosas, en plural, son las que conocen este desarrollo, que no lo es de una sola variable de nuestra vida pública sino, por lo menos, de dos. Primero, la que veníamos considerando: la libertad, *tanto* en su dimensión más “liberal” o “negativa” *cuanto* en su dimensión más “democrática” o “positiva”. Apenas voy a extenderme sobre esto, pero no quiero dejar de señalar que los gobiernos argentinos que se sucedieron entre 2003 y 2015, a pesar de que tendieron a presentarse y a pensarse, por supuesto que con toda la razón del mundo, como expresiones de una tradición democrático-popular, o *populista*, de larga trayectoria y militancia en la historia de las ideas y de las formaciones políticas argentinas, fueron también, por la simple razón de que las identidades políticas son *siempre* el resultado de cruces y superposiciones y añadidos y mezclas de componentes y valores procedentes de distintas tradiciones (y de que en el kirchnerismo esa “mezcla” es especialmente evidente y rica), promotores muy firmes y decididos de los distintos tipos de libertad que acá hemos considerado, además de serlo también de un tercer tipo de libertad sobre la que todavía no dijimos nada, y a la que no quiero dejar de dedicar al menos unas rápidas palabras. Vamos por partes, entonces, para ver hasta qué punto este proceso de democratización reciente del que hablamos lo fue de desarrollo y ampliación de la libertad, y de qué tipos diferentes y complementarios de libertad se trata.



Primero, de la libertad *negativa* o “liberal” de la que ya hablamos, y que durante los últimos años del proceso político argentino conoció un importante proceso de consolidación y profundización. En efecto, no fue ninguno de los gobiernos que a lo largo de la historia política argentina se dio a sí mismo el título de “liberal”, ni al que los diarios *soi-disants* “liberales” argentinos galardonaron con este calificativo, sino un gobierno que esos presuntos liberales argentinos despreciaron y siguen despreciando como populista y *anti-liberal*, pero que sin embargo contiene en la rara “mezcla” de tradiciones que lo definen *un decisivo componente liberal* (y que puede presentarse sin duda como habiendo sido uno de los gobiernos más recuperablemente liberales que hayamos conocido en mucho tiempo), el que decidió, verbigracia, eliminar las figuras de las calumnias y de las injurias del mapa de las posibilidades de la censura estatal a la libertad de prensa en el país. O el que dictó una ley de servicios de comunicación audiovisual inspirada en el típicamente liberal principio que manda evitar la concentración monopólica de la propiedad de los medios. O el que mandó a las fuerzas de seguridad de la nación, de un modo inédito y absolutamente celebrable, garantizar el orden en las manifestaciones públicas de descontento o de protesta llevando sus cartucheras desarmadas.

Segundo, de la libertad *positiva* o “democrática” de la que también hablamos, y que ya vinculamos con el principio (dijimos: “rousseauiano”) de la *participación popular deliberativa y activa*, que durante los años más recientes también se buscó promover de diversos modos, no sin las tensiones que esa expansión provocaba con otro de los componentes de esa mezcla rara a la que dimos el nombre –también raro– de *kirchnerismo* y que es el que corresponde a lo que, sin entrar aquí en mayor detalle, llamaré su marcado componente *jacobino*. Así, por ejemplo, llevando de 18 a 16 la edad mínima necesaria para ejercer el derecho a elegir a nuestros representantes. O promoviendo la organización de nuestros adolescentes y jóvenes en los centros de estudiantes de nuestras escuelas secundarias. O favoreciendo una serie de mecanismos para lo que se ha llamado la “discusión participativa de normas” que prevé amplias formas de participación popular, en foros, audiencias públicas y todo tipo de escenarios, en la discusión de las leyes que se promueve que sancione, después, el Parlamento. La Ley de Educación Nacional y –más todavía– la ya mencionada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que fue discutida en enorme cantidad de ámbitos antes de serlo, en las cámaras del Congreso Nacional, por los diputados y los senadores que acabaron por aprobarla, son buenos ejemplos

de esta vocación por alentar la libertad de los ciudadanos para participar en el diseño de su destino individual y del destino colectivo de la sociedad.

Pero mencioné un tercer tipo de libertad. Querría llamarla acá, por oposición a la “liberal” (o negativa) y a la “democrática” (o positiva), libertad *republicana*, y decir que se trata de un tipo o de una forma de la libertad que parte de entender, como lo hicieron siempre las grandes tradiciones republicanas, que nadie puede ser libre en una sociedad o en un país que no lo es o, dicho de otro modo, que el sujeto o el titular de la libertad no puede ser *solamente* el individuo (como lo es el de las libertades negativa –que es la libertad del individuo frente a las amenazas exteriores– y positiva –que es la libertad del individuo para realizar su vida y participar de las decisiones colectivas con los otros–), *sino también el pueblo*. El pueblo como sujeto *colectivo*, el pueblo como totalidad a la que pertenecemos y que nos excede. Cuando Néstor Kirchner terminó de pagar la deuda que tenía la Argentina con el Fondo Monetario Internacional, y cuando años después Cristina Fernández puso en órbita un satélite de comunicaciones de fabricación nacional, uno y otra dijeron (y es sugestiva esta coincidencia) que “a partir de hoy [del día en que dejamos de deber el dinero que debíamos a un organismo financiero internacional, del día en que empezamos a depender un poco menos de los monopolios informativos transnacionales] los argentinos somos un poco más libres”. A esta idea de “libertad” contenida en esta frase es a la que aquí estoy calificando como *republicana*.

Que es un tipo de libertad, entonces, que no es de los individuos, sino de un sujeto colectivo, mayor (el pueblo: “los argentinos”, en plural). Somos “los argentinos”, en plural, los que nos hemos vuelto “un poco más libres” a partir de esas dos decisiones que los últimos dos presidentes del país celebraban con la misma frase. Y que es un tipo de libertad (segunda cuestión fundamental, que me interesa subrayar especialmente) que no se realiza a expensas del Estado ni contra el Estado, que no se “arranca” como una conquista a un Estado que la retaceaba o que la amenazaba, sino que, al revés, se realiza o se conquista *gracias* al Estado, *por medio* del Estado y *de la mano* del Estado. En la gran tradición republicana (digamos, para no abundar: en la tradición que va de Aristóteles a Hegel o de Cicerón a Mariano Moreno o a Bernardo de Monteagudo; o a John William Cooke, como viene de mostrar en un libro precioso, *El peronismo republicano*, el politólogo Cristian Gaude), no somos libres contra el Estado ni en la vereda de enfrente del Estado: somos libres *en* el Estado, que no está del lado de las cosas malas de la vida y de la historia, sino que es el ámbito en el que, como individuos y

como comunidad, nos volvemos seres plenos y plenamente *libres*. Esta idea de libertad (que así articulada es un sinónimo perfecto, me parece, de lo que solemos llamar *soberanía*) ha tenido un fuerte desarrollo durante estos años argentinos más recientes, y ese desarrollo, como el de las libertades negativa y positiva de las que ya hablamos, es una parte decisiva del proceso de *democratización* al que nos estamos refiriendo.

Pero este proceso de democratización tiene también, decíamos, otra dimensión fundamental. Que es la del desarrollo, no ya de la libertad, en ninguna de estas tres formas que acabamos de presentar, sino *de los derechos*. Esta palabrita, *derecho*, forma parte decisiva, en efecto, de la retórica de los gobiernos kirchneristas, pero también de la discusión pública cotidiana en estos últimos años argentinos (y latinoamericanos, ciertamente: se trata de un movimiento más amplio que valdría la pena considerar en sus diferentes inflexiones nacionales), que verosímilmente pueden ser representados como años de expansión de derechos, de ampliación de derechos, de *universalización* de derechos. Es decir: de *realización* de derechos, porque los derechos, por supuesto, son *universales* o no son. O no son derechos, quiero decir. Si no son derechos universales, si son derechos de estos o de aquellos, pero no de todos, no son derechos, naturalmente, sino que son privilegios o prerrogativas. En ese sentido, es posible sostener que el proceso de democratización al que nos estamos refiriendo es, entre otras cosas, el proceso por el que nos va resultando cada vez más inaceptable, cada vez más insostenible, que un conjunto de posibilidades vitales que nos habíamos habituado a representarnos (y a naturalizar) como privilegios o como prerrogativas de algunos no sean posibilidades ciertas y efectivas para todos. Como la posibilidad de, pongamos por caso, casarnos (que solo hace poco tiempo dejó de ser, en la Argentina, un privilegio de quienes querían casarse con una persona de sexo opuesto al suyo para pasar a ser un derecho universal). O de ir a la escuela secundaria. O a la universidad.

Por supuesto, es este de los derechos un tema particularmente difícil y lleno de sutilezas políticas, teóricas y filosóficas. Pero no podemos esquivar esa complejidad ni esas sutilezas: si ponemos –como lo hemos hecho en la Argentina y en toda la región últimamente– el tema de los derechos en el centro de nuestras consideraciones (como se dice: de nuestra “agenda”), tenemos que estar a la altura del desafío que representa pensar este problema fundamental como parte decisiva de nuestra pregunta mayor por la democracia. Y si aquí, en estas notas, no puedo aspirar a encarar todos los enormes asuntos que se abren tan pronto como empezamos a interrogar

a este viejo y fundamental concepto del “derecho”, o de los “derechos”, sí querría, por lo menos, dejar planteadas algunas orientaciones muy generales sobre cuáles son los asuntos que me parece que, en relación con ese concepto y con su centralidad entre nuestras preocupaciones, deberíamos intentar pensar.

Para empezar: ¿qué es un derecho? ¿Qué quiere decir “tener” un derecho? ¿Qué digo cuando digo –como decimos a menudo– que “tengo” un derecho? ¿Qué dice alguien cuando dice que tiene derecho “a esto” o “a aquello”? Estas preguntas no son nada sencillas, y me parece que tiene sentido empezar por ellas. Empezar por preguntarnos, entonces, qué se dice cuando se dice que se tiene un derecho a algo, cosa que por supuesto tiene que poder querer decir (para nosotros, para esta discusión, acá) algo distinto a lo que dice para el abogado positivista que nos respondería, a estas preguntas que estamos formulando, diciendo apenas que decir que alguien tiene derecho a tal o cual cosa quiere decir que en la Constitución, en los códigos o en las leyes del país donde vive ese sujeto está escrito que ese sujeto tiene ese derecho que proclama. Esa respuesta, en efecto, no nos sirve para la discusión *filosófica* y *política* que aquí estamos planteando, y esto por dos razones. Primero, porque con frecuencia la Constitución, los códigos o las leyes de los países en los que vivimos dicen que tenemos derechos que en realidad *no* tenemos. Segundo, porque con frecuencia *nosotros* decimos que tenemos derechos que nuestra Constitución, nuestros códigos o nuestras leyes *no* dicen que tenemos, y *justo porque* no lo dicen y *justo para* que lo digan de una vez.

Esas diferencias, esas tensiones, son interesantes. En verdad, creo que puede decirse, de manera más general, que solemos usar la expresión “Yo tengo derecho a...”, que solemos proclamar un cierto derecho (o que ese uso o esa proclamación nos interesan, *no desde el punto de vista jurídico sino desde el punto de vista filosófico y político*), justo cuando, *de hecho*, no “tenemos” el derecho que proclamamos tener. En efecto: nadie que puede comer dos veces por día anda por ahí dando puñetazos sobre la mesa y sosteniendo que tiene derecho a comer dos veces por día. Sencillamente porque lo tiene. Y nadie que puede ir a la universidad, o elegir a sus representantes, o casarse, anda por ahí levantando el dedo índice y gritando que tiene derecho a ir a la universidad o a elegir a sus representantes o a casarse. Y esto justo porque *tiene*, de hecho, esos derechos. Es por el contrario el que *no tiene, de hecho*, el derecho a hacer esto o aquello el que lleno de santa indignación da puñetazos en la mesa y levanta el dedo índice proclamando que “tiene”

un derecho que, *de hecho*, no tiene. Pero... ¿Pero qué?: Pero que *debería* tener. Ese “debería” es fundamental, y nos permite entender toda la riqueza filosófica y política que contiene esta palabrita sobre la que estamos dando vueltas, *derecho*, que contiene en su misma carne, en su mismo cuerpo, la tensión, fundamental, entre el ser y el deber ser, entre el “hecho” y el “derecho”, entre la descripción y la prescripción.

Porque hay una fundamental dimensión prescriptiva en esta idea de *derecho*, y por eso nos importan mucho las preguntas, como las que en los últimos años nos hemos hecho muchas veces en la Argentina y en toda la región, acerca de, por ejemplo, qué derecho, de entre dos que en una cierta coyuntura o circunstancia pueden enfrentarse o colisionar, debe ser privilegiado (¿cuántas veces nos hemos preguntado si el derecho a la libre expresión de los reclamos de los trabajadores desocupados que no tienen otro modo de hacer oír su voz que cortar una calle de nuestra ciudad o una ruta de nuestro país debe ser más o menos considerado –y protegido– que el derecho a llegar horario al trabajo de los trabajadores que sí tienen empleo, y a los que aquellos otros, eventualmente, pueden vedarles el paso y con él la posibilidad de ejercer ese derecho?, o si no: ¿cómo resolver la pregunta sobre si debemos privilegiar el derecho de un docente a tomar un curso de capacitación en un cierto horario en el que normalmente debería estar dictando clases a sus estudiantes o el derecho de esos estudiantes a recibir esa clase que por causa del ejercicio del “derecho a la capacitación” de su docente les quedará sin recibir?), o la pregunta acerca de si hay *tipos* de derechos diferentes, o algunos que deban ser considerados más intangibles que otros o superiores a todos los demás.

Es en este contexto, me parece, que hay que situar el tema, fundamental, de los derechos que solemos calificar de *humanos*, y preguntarnos qué tipo de derechos son estos que calificamos de este modo. Porque es evidente que no hablamos de derechos *humanos* apenas para distinguir esos derechos de los derechos de otros sujetos que no serían humanos, como los animales o el propio planeta, como viene planteándose en zonas muy interesantes de la filosofía práctica contemporánea y del derecho constitucional latinoamericano más reciente, sino para distinguir, entre todos los derechos cuyos titulares son, sí, seres humanos, algunos que parecen especialmente privilegiados o que tienen una dignidad particular. ¿Y cuáles son, entonces, estos derechos de una dignidad o una naturaleza diferente, especial, seguramente superior? O, para preguntarlo de otro modo: ¿han sido siempre *los mismos*, a lo largo de la historia de las sociedades (o de la historia de

las sociedades *desde que pensamos a las mismas con el auxilio de esta categoría teórica de los “derechos humanos” que aquí estamos examinando*), los derechos que calificamos como “humanos”? Para no abrir el foco más que lo que aquí podemos abarcar: ¿qué ha pasado con este concepto de derechos *humanos*, o a qué derechos hemos calificado de este modo, como “humanos”, a lo largo del ciclo político del que aquí nos estamos ocupando?

A mí me parece que a dos grupos de derechos diferentes, a los que prestamos atención distinta en los distintos momentos de esta evolución que aquí estamos presentando. Al comienzo, durante los años de la inmediata posdictadura y de lo que se llamó (ya lo dijimos) la “transición” a la democracia, nuestra idea sobre los derechos *humanos* era esencialmente negativa: llamábamos así a los derechos que *el Estado* (un Estado que acababa de mostrarnos –lo dijimos también– sus facetas más represivas y más espeluznantes) había violado o seguía violando. Había violado en el pasado inmediato de la dictadura que lo había hecho funcionar de manera terrorista. O seguía violando en la medida en que los responsables del manejo de ese aparato terrorista del Estado no acababan de ser juzgados y castigados, o también en la medida en que algunos de los métodos de aquel aparato represivo de la dictadura no terminaban de ser abandonados incluso en las nuevas circunstancias de un régimen democrático de gobierno. Como fuera, lo “humano” de los derechos humanos era lo que *se volvía* humano, por así decir, “por la negativa”: por la circunstancia de que había sido o era *el Estado* el que había violado o seguía violando esos derechos. Casi como si entre lo “humano” y el “Estado” hubiera habido una contradicción en términos. El Estado era enemigo de los derechos humanos, y esos derechos debían ser preservados y defendidos frente a ese enemigo tan temible. No estaría mal calificar de “liberal” a esta idea sobre los derechos humanos que fue la nuestra treinta años atrás –y que es absolutamente fundamental no perder de vista y no abandonar.

Sin embargo, hay que tomar nota también de que en los años más recientes a esa lista de “derechos humanos” (dijimos: *negativos*) en los que pensábamos al inicio del ciclo de la “transición” han venido a agregarse un conjunto de *otros* derechos, a los que hoy también calificamos como *humanos*, pero que no lo son porque el Estado los haya violado o los viole todavía, *sino porque es el único que los puede garantizar*, y respecto a los cuales no le pedimos por lo tanto al Estado que se abstenga de quebrantarlos, sino que le exigimos que los reconozca, que los asegure, o incluso, si fuera necesario, que los promueva de manera activa. Quizás, por oposición a aquellos

derechos humanos “negativos”, podemos llamar a estos “positivos”, como son sin duda positivos los derechos *humanos* a la educación, a la vivienda, a la salud... Que (repetámonos, pero porque es importante) no son derechos porque, *de hecho*, sean posibilidades ciertas y efectivas para todo el mundo (decir que hoy los argentinos tenemos un derecho a la universidad no significa chuparnos el dedo y suponer, candorosamente, que asistir a la universidad es una posibilidad efectiva y cierta para todos), *sino exactamente porque no lo son, y porque nos escandaliza y porque no soportamos que no lo sean.*

Entonces: derechos humanos “negativos”, sobre todo al comienzo del ciclo de la transición (*pero también, necesariamente, hoy*, cuando ciertamente el Estado y sus instituciones no han perdido su capacidad para violar –y violan, de hecho, todos los días y sistemáticamente– todo tipo de derechos de sus ciudadanos), y derechos humanos “positivos” que le pedimos al Estado que nos asegure a través de políticas activas. ¿Hay en esto una contradicción, una paradoja, una inconsistencia? No: lo que hay es una constatación de algo sobre lo que nuestras ciencias sociales deben, me parece, pensar bastante más que lo que lo hemos hecho en este tiempo, que es la gran complejidad que tiene este problema del Estado (ese monstruo “bicéfalo”, o “bifronte”, como suele decir Abel Córdoba cuando presenta este problema), para cuya adecuada comprensión no parecen alcanzarnos las teorías, en general excesivamente unilaterales, que tenemos. Y que por lo común oscilan entre una representación del Estado como enemigo mortal y seguro de la libertad, como tendieron a pensarlo las grandes corrientes críticas (liberales, socialistas, anarquistas, autonomistas...) de mediados del siglo XIX en adelante, y una representación del Estado como sede de la realización y la perfección de esa misma comunidad, como lo había pensado, antes que eso, el viejo maestro Hegel, y como hoy a veces se sigue sosteniendo como si después de Hegel ninguna de esas grandes corrientes críticas a las que recién nos referíamos nos hubiera obligado a revisar tanto optimismo.

Y no: sabemos bien –y es necesario, repito, no olvidar– que el Estado es un reproductor de relaciones sociales muy injustas, un violador serial de los derechos humanos, un disciplinador de las sociedades. No es necesario olvidar ninguna de las grandes enseñanzas que, *contra Hegel*, nos legaron los grandes cuerpos de ideas emancipatorias producidas a lo largo de los últimos dos siglos. Pero tampoco es necesario fingir que no hemos aprendido, como lo hemos hecho dolorosamente en la Argentina y en toda la región, que no es *del otro lado del Estado*, que no es contra el Estado ni a expensas de él, que habremos de conquistar la libertad, la autonomía, la



realización individual y comunitaria, porque lo que *del otro lado del Estado* suele haber es más bien la intemperie más cruel, el desamparo más absoluto, el reinado de las fuerzas desatadas del mercado más descontrolado, y porque con mucha frecuencia es *el Estado* (siempre que esté, por supuesto, gobernado de manera democrática y con una orientación favorable al despliegue de la libertad y de los derechos) el que más puede hacer para favorecer la expansión de la una y de los otros. Una teoría que pueda dar cuenta, con toda la complejidad que el asunto requiere, de las características y de las posibilidades del proceso de *democratización* que hemos vivido en el país en estos años (pero también una teoría que pueda dar cuenta de los ya a esta altura evidentes *retrocesos* en ese proceso de democratización que protagonizamos desde fines de 2015: no ha sido ese el tema de estas notas, pero es claro que la nueva orientación de las políticas desarrolladas desde la cima del aparato del Estado desde entonces nos obliga a ser aún más exigentes en la definición de nuestra agenda de problemas y de las categorías y de las teorías con las que examinarlos) debe incluir como uno de sus componentes fundamentales una teoría sobre el Estado mejor que las que tenemos.

## **Bibliografía**

- Constant, Benjamin (1988). "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos". En *Del espíritu de la conquista*. Madrid: Tecnos.
- Gaude, Cristian Leonardo (2015). *El peronismo republicano. John William Cooke en el Parlamento Nacional*. Los Polvorines: UNGS.
- Pateman, Carole (1985). *The Problem of Political Obligation. A Critique of Liberal Theory*. Berkeley: University of California Press.



## Los autores

### **Cinthia Balé**

Profesora en enseñanza media y superior en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y maestranda en Ciencia Política en la misma institución.

### **Martín Cortés**

Doctor en Ciencias Sociales por la UBA y en Filosofía por la Université Paris 8. Es investigador asistente del Conicet con sede en el Área de Política del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y coordinador del Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación (CCC) Floreal Gorini.

### **Ana Natalucci**

Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Es investigadora asistente del Conicet y del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPsAC). Coordina el Colectivo de Estudios sobre Sociología Política. Docente de grado en la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en la UBA.

### **Jorge Orovitz Sanmartino**

Sociólogo, docente Sociología Política, UBA. Doctorando en Ciencias Sociales. Investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante de Economistas de Izquierda.

### **Eduardo Rinesi**

Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctor en Filosofía por la Universidad de San Pablo, Brasil. Investigador-docente en la UNGS y director de la Carrera de Especialización en Filosofía Política de la misma universidad.

### **Carlos Sánchez**

Candidato a doctor en Economía por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, integrante del Programa de Globalización, Conocimiento y Desarrollo de la misma institución, donde es profesor de la Facultad de Economía.

### **Mabel Thwaites Rey**

Doctora en Derecho Político (Área Teoría del Estado) por la UBA. Profesora titular regular de Sociología Política, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora y directora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) “El Estado en América Latina: logros y fatigas de los procesos políticos del nuevo siglo”.

### **Andrés Tzeiman**

Licenciado en Ciencia Política y docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Becario doctoral del Conicet por el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA). Investigador en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación (CCC) Floreal Gorini.

### **Melina Vázquez**

Posdoctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud por la Universidad Católica de San Pablo, la Universidad de Manizales, la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y CLACSO y doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Es investigadora del Conicet y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Coordina el Equipo de Estudios de Políticas y Juventudes (EPOJU-IIGG) y el Grupo de Trabajo de CLACSO “Juventudes e Infancias: políticas, culturas e instituciones sociales”. Es profesora de grado y docente de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

### **Ricardo Vega**

Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

### **Carlos M. Vilas**

Profesor honorario de la Universidad Nacional de Lanús, donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la Revista *Perspectivas de Políticas Públicas*. Es docente de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

### **Gabriel Vommaro**

Doctor en sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, investigador-docente en la UNGS e investigador adjunto del Conicet. Coordina la Carrera de Estudios Políticos de la UNGS.

Insignias notorias de la gran tradición de los pensamientos de la emancipación, los conceptos de revolución y de democracia pudieron pensarse en América Latina, durante los tres primeros lustros de este siglo, en sus diversas y auspiciosas combinaciones. En ese clima de ideas, tan distinto del actual, se puso en marcha años atrás el **Programa Regional Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia**, cuyos grandes motivos no hay ninguna razón para abandonar y cuyo capítulo argentino se complace en presentar sus resultados por medio de esta serie de libros colectivos.

Con los efectos aún frescos de la conmoción intelectual y política que produjo a fin de 2015 el “giro a la derecha” de la política argentina, los textos que componen este libro retoman debates conceptuales y análisis empíricos que dan algunas pistas para comprender el modo de construir estatalidad del peronismo kirchnerista. No pretende ser un balance exhaustivo ni un inventario riguroso, sino aportar un conjunto de reflexiones realizadas al cierre del ciclo político y al calor de su sustitución por otro de signo opuesto.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



Libro  
Universitario  
Argentino

