

COLECCIÓN

Año XXIX – Volumen 35, Número 2

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

BUENOS AIRES, OCTUBRE 2024

REVISTA COLECCIÓN

Director

Joaquín Migliore

Universidad Católica Argentina

Consejo de Redacción

Hugo Dalbosco

Universidad Católica Argentina

María Pollitzer

*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Mario Miceli

Universidad Católica Argentina

Ignacio López

*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou

Universidad Católica Argentina

Secretario de Redacción

Mauro J. Saiz

Universidad Católica Argentina

Redacción

Franco D'Acunto

Universidad Católica Argentina

Magalí A. Rodríguez Zyska

Universidad Católica Argentina

Gerónimo Rocca Fontaiña

Universidad Católica Argentina

Consejo Académico

Samuel Amaral

*Universidad Nacional de Tres
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai

*Universidad Nacional de
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz

Universidad de Brasilia (Brasil)

Carlos Gervasoni

*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

María Lukac

*Universidad Católica Argentina
– CONICET*

Ana M. Mustapic

*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier

*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo

*Instituto de Investigaciones Gino
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan

*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik

*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decano

Roberto Aras

Secretario Académico

Diego Ferreyra

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Director

Mario Miceli

Coordinadora de Estudios

María Laura Perera Taricco

Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>

COLECCIÓN
Volumen 35, Número 2
(mayo - octubre 2024)

ÍNDICE

NOVEDADES DE LA REVISTA9

ARTÍCULOS

LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES ENTRE 2011-2019: CAMBIOS Y
CONTINUIDADES DURANTE LAS GOBERNACIONES DE DANIEL
SCIOLI Y MARÍA EUGENIA VIDAL 13

*JUAN FACUNDO CARCEDO (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos
Aires, Argentina) Y DELFINA SOL CAMPANELLA (Universidad Nacional del Centro de la
Provincia de Buenos Aires / CONICET, Argentina)*

PORTALES ELECTRÓNICOS, UN NUEVO FOCO PARA LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CASO GOBERNACIÓN DE
NARIÑO, COLOMBIA 57

*LUCERO CABRERA BENAVIDES (Universidad CESMAG, Colombia) Y JALAL NASIF
ARCINIEGAS (Universidad CESMAG, Colombia)*

LA INTOLERANCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA: LIBERTAD Y
CRÍTICA A LA DEMOCRACIA EN EL PALEOLIBERTARISMO DE
HANS-HERMANN HOPPE 85

*IGNACIO RAMÍREZ ANDRADE (Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de
Buenos Aires, Argentina)*

CONTRA EL DIRIGISMO. REFORMA ESTATAL, PRIVATIZACIONES Y CAMBIOS FISCALES DURANTE LA ÚLTIMA DICTADURA SEGÚN EL RELATO DE MARTÍNEZ DE HOZ	119
---	-----

JULIÁN ZICARI (Instituto Ravignani – Universidad de Buenos Aires / CONICET, Argentina)

REPRESIÓN Y “GUERRA”: EL TERRORISMO DE ESTADO ARGENTINO EN ESCALA COMPARADA EN EL CONO SUR.....	149
--	-----

MARINA FRANCO (Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales – Universidad Nacional de San Martín / CONICET, Argentina) Y ESTEBAN DAMIÁN PONTORIERO (Universidad Nacional de Tres de Febrero / Universidad Nacional de San Martín, Argentina)

RESEÑAS

LIBERALISMO Y DEMOCRACIA EN LA ARGENTINA. CLAVES HISTÓRICAS DE UNA RELACIÓN SINUOSA	291
--	-----

MARÍA POLLITZER (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	297
---------------------------------	-----

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN.....	301
------------------------------	-----

Novedades de la revista

Estimados lectores:

Continuando con el camino iniciado en el año 2023, la revista se publica este año únicamente en formato digital, manteniendo sus dos números semestrales, en los meses de abril y octubre.

Como novedad reciente, deseamos compartir con alegría que la Colección ha sido incluida en el Índice de Revistas en Consolidación AmeliCA. Además del valor intrínseco de esta inclusión, ello también supone que los artículos publicados en los números más recientes y los futuros estarán disponibles en una multiplicidad de formatos: PDF, HTML, XML y EPUB. Ello supone mayores posibilidades de difusión y acceso a lo largo de diversos dispositivos y plataformas.

Más inmediatamente, en este segundo número del volumen 35 de *Colección*, se publican diversos artículos, abordando problemas políticos desde una variada gama de enfoques disciplinarios, que incluyen la historia, la administración pública y la teoría política, entre otras.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos, así como la convocatoria especial al próximo *dossier*. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:

<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: coleccion@uca.edu.ar

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.

ARTÍCULOS

LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES ENTRE 2011- 2019: CAMBIOS Y CONTINUIDADES DURANTE LAS GOBERNACIONES DE DANIEL SCIOLI Y MARÍA EUGENIA VIDAL

Juan Facundo Carcedo*

CEIPIL-UNICEN-CIC

✉ facundocarcedo@gmail.com

Recibido: 21 de mayo de 2024

Aceptado: 13 de agosto de 2024

DOI: 10.46553/colec.35.2.2024.p13-55

Delfina Sol Campanella**

CEIPIL-UNICEN-CIC / CONICET

✉ delficampanella@gmail.com

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis sobre la participación internacional de un actor subnacional de peso relevante como lo es la Provincia de Buenos Aires (Argentina), durante las gobernaciones de Daniel Scioli (2011-2015) y María Eugenia Vidal (2015-2019).

De esta manera, el artículo busca contribuir en la temática y profundizar acerca de la política internacional de las provincias argentinas en períodos contemporáneos. En este

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Magíster en Integración y Cooperación Internacional (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario) y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL).

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN.

caso, se procura indagar en los cambios y continuidades que adquirió la misma en la PBA y en administraciones de características diferentes, en relación a las temáticas abordadas, lineamientos seguidos y las herramientas utilizadas para alcanzarlos. Para ello, se recurre a la metodología de estudio de caso y al análisis bibliográfico y de documentos digitales.

Palabras clave: política internacional; actores subnacionales; Provincia de Buenos Aires

THE SUBNATIONAL INTERNATIONAL POLICY OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES BETWEEN 2011-2019: CHANGES AND CONTINUITIES DURING THE GOVERNORSHIPS OF DANIEL SCIOLI AND MARÍA EUGENIA VIDAL

Abstract: The main aim of this paper is to carry out an analysis of the international participation of a subnational actor of relevant weight such as the Province of Buenos Aires (Argentina), during the term in office of Daniel Scioli (2011-2015) and María Eugenia Vidal (2015- 2019) as governor.

In this way, the article seeks to contribute to the topic and delve deeper into the international politics of the Argentine provinces in contemporary periods. In this case, the paper tries to investigate the changes and continuities that were acquired in the Province of Buenos Aires and in administrations with different characteristics, in relation to the topics addressed, guidelines followed and the tools used to achieve them. To do this, the case study methodology and bibliographic and digital document analysis are used.

Keywords: International Policy; Subnational Actors; Buenos Aires Province

I. Introducción

El presente artículo procura analizar la participación internacional de los actores subnacionales, abordando de manera particular el caso de la Provincia de Buenos Aires entre 2011-2019, buscando indagar sobre las temáticas abordadas, lineamientos seguidos y las herramientas utilizadas para alcanzarlos.

La Provincia de Buenos Aires es la más grande de Argentina, posee una superficie de 307.571 km² y una población de 17.569.053 habitantes, según datos del Censo del año 2022 (INDEC, 2022). Administrativamente, Buenos Aires se divide en 135 partidos que poseen una ciudad cabecera, y de los cuales 24 rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEPAL, 2019). Integra la región pampeana –junto con otras provincias como Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe–, el subespacio geográfico más denso y productivamente diversificado del país (CEPAL, 2019). De esta manera,

un aspecto característico de Buenos Aires es la gran heterogeneidad que se observa al interior de su territorio, lo cual se explica tanto por la extensión de la provincia, como por el desigual desarrollo territorial que resulta de la diversidad de factores bio-ambientales y de las construcciones institucionales históricas. (CEPAL 2019, 25)

Así, Buenos Aires se constituye como la provincia de mayor aporte poblacional y de producto bruto interno (PBI), y además cuenta con un destacado desarrollo cultural, turístico e importantes obras de infraestructura que permiten conectividad tanto en su interior y con el resto de las regiones del país, como así también con otros países (Rolandi y Carcedo 2019).

A lo anterior se suma que la Provincia de Buenos Aires posee una estructura productiva diversificada con una considerable cantidad de sectores productivos, lo que hace que su economía represente aproximadamente el 35% del PBI nacional. Según datos de la CEPAL (2019), dentro del sector primario bonaerense se destacan la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, lo cual les reserva un rol marginal a las actividades de pesca y explotación de minas y canteras. En cuanto al sector secundario, la industria ocupa un lugar preponderante, adquiriendo las actividades manufactureras gran relevancia. Finalmente, dentro del sector terciario se desarrollan actividades de comercio y reparación, inmobiliarias, empresariales y de alquiler y de transporte y comunicaciones.

Asimismo, el perfil productivo de la provincia en general y de cada una de sus regiones en particular se refleja en su estructura exportadora: hacia 2017 representaba el 33,2% de las ventas externas argentinas, lo cual la posicionaba como la principal jurisdicción exportadora del país (CEPAL, 2019). Con excepción de las manufacturas de origen agropecuario, donde

Santa Fe se configura como la principal provincia exportadora, en el resto de los grandes rubros —combustibles y energía, productos primarios y manufacturas de origen industrial— Buenos Aires es la que representa una mayor proporción de las ventas externas.

De allí que la elección de la PBA como caso de estudio encuentre su justificación en una serie de características que la hacen apta como referente empírico debido a su relevancia en términos de extensión, densidad poblacional y diversidad socio-económica y productiva. En su accionar internacional, resalta por contar con antecedentes de participación desde los años noventa del siglo pasado, y una estructura institucional ligada a su ejercicio desde el año 2000.

El periodo de estudio de este trabajo abarca la segunda gestión provincial de Daniel Scioli¹ (2011-2015, Frente para la Victoria) y la gobernación de María Eugenia Vidal² (2015-2019, Cambiemos). Daniel Scioli obtuvo el 48,24% de los votos en las elecciones de octubre de 2007, asumiendo la gobernación en diciembre de 2007. En 2011 fue reelecto con el 55,18% de los votos. Por su parte, María Eugenia Vidal asumió en diciembre de 2015, tras haber obtenido el 39,42% de los votos en las elecciones generales de octubre. Fue la primera mujer en asumir ese cargo, y su triunfo representó un cambio de partido político en la conducción provincial, ya que desde 1987 todos los gobernadores habían provenido del Partido Justicialista (Canelo et al. 2020), lo que llevó a una modificación parcial de las orientaciones generales de las políticas públicas, entre las que se incluyó la Política Internacional Subnacional.

II. Apartado teórico y metodológico

En este trabajo se entiende la participación internacional de los gobiernos subnacionales en el marco del concepto de gestión externa o internacional

¹ Anteriormente, Scioli fue diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2002), Secretario de Turismo y Deportes de la Nación (2001-2003), llegando a ser vicepresidente durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007).

² Vidal se desempeñó como legisladora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (2007-2008), habiendo asumido luego la conducción del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad durante el primer mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad (2007-2011), llegando a ser Vicejefa de Gobierno en el segundo mandato de este último (2011-2015).

de las provincias (Zubelzú 2008), el cual fue adoptado por Zubelzú en su primer artículo de aproximación a la temática en coautoría con Colacrai (1994) y ha sido empleado por ambas autoras en trabajos posteriores, individuales o conjuntos. La autora recurre al término gestión a fin de definir la actividad externa provincial reflexionando acerca de su alcance. Al respecto señala que:

El espectro de cuestiones en las que se involucran las provincias argentinas es variado y comprende, por ejemplo, integración fronteriza, inversiones, exportaciones, turismo, cooperación técnica y cultural. Sin embargo, la mayoría se concentra en algunas de estas actividades y no predominan las provincias que pueden exhibir acciones simultáneas en numerosas áreas temáticas. (Zubelzú 2008, 38)

Este concepto se considera apropiado para el caso argentino en vistas del marco constitucional imperante. Como señalan Colacrai y Zubelzú (1994) si bien los estados provinciales no fijan el contenido de la Política Exterior —es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado— tienen posibilidades de influir en el cómo. Entonces, asignarle un rol dentro del ámbito del cómo guarda relación con el hecho de que, fundamentalmente, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión.

En este sentido, el concepto de “gestión internacional” es más amplio y general que el estrictamente reservado para “Política Exterior”, ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha. Más aún, involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado (Colacrai y Zubelzú 1994). Siguiendo a esta autora:

el análisis de la acción externa de las provincias comprende diversas cuestiones: áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad en el tiempo de ese activismo y la estructura institucional específica destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial. (Zubelzú, 2008: 91-92)

Desarrollos posteriores amplían lo anterior, tal como la conceptualización de política internacional subnacional de Calvento (2016), entendida como:

los mecanismos y capacidades a través de los cuales se gestiona y concretiza dicha política, incluyendo el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y el liderazgo de los gobiernos subnacionales. En ese sentido, para llevar adelante la política internacional subnacional resulta necesario que los gobiernos locales cuenten con recursos institucionales, humanos y financieros, así como con la decisión real de participar y aprovechar el entorno internacional en favor de las ciudades desde una mirada estratégica. (Calvento 2016, 19)

Así, tanto la gestión internacional como la política internacional subnacional se enmarcan en los lineamientos de la política exterior.

De manera exploratoria, en el presente artículo se aborda la política internacional subnacional para el estudio de gobiernos provinciales, entendida como una política pública que supone la existencia de una decisión y voluntad política de los gobiernos locales de desempeñarse como actores globales (Rodríguez y Zapata Garesché 2014).

Siguiendo a Calvento (2012), con el fin de operacionalizar y sistematizar dicha política pública se definen dos dimensiones: de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional, empleando ambas de forma exploratoria para el estudio de la política internacional de la Provincia de Buenos Aires.

Así, por un lado, las estrategias de relacionamiento institucional internacional agrupan aquellos vínculos formales que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales buscando construir relaciones con la finalidad de generar, principalmente, vías de cooperación política y técnica en el ámbito regional y global.³

Por otro lado, las estrategias de posicionamiento internacional son aquellas de carácter unilateral desarrolladas por los gobiernos locales con el

³ Cuenta con dos subdimensiones: relaciones de carácter bilateral y multilateral. Las Relaciones Bilaterales incluyen a las estrategias que se realizan a través de acuerdos bilaterales entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones internacionales. En cuanto a las Relaciones Multilaterales surgen, principalmente, en la década del '80, incrementando su participación en número y presencia en los '90, destacando en este periodo la creación de la Red de Eurociudades y de las Mercociudades.

objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los actores subnacionales⁴ (Calvento 2012).

III. La Política Internacional Subnacional durante la segunda gobernación de Daniel Scioli (2011-2015)

El presente apartado se aboca al análisis de la política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la segunda gobernación de Daniel Scioli (2011-2015). Para ello, previamente se abordan los principales rasgos del contexto internacional, regional e interno que marcaron el periodo, y seguidamente se indaga en la estrategia de política internacional desplegada teniendo en cuenta el espacio otorgado a la temática en el organigrama provincial, los lineamientos y áreas prioritarias, como así también los medios y herramientas utilizadas para alcanzarlos.

III.1. Caracterización del contexto internacional, regional y nacional del periodo

A nivel internacional, el período debe ser enmarcado en las consecuencias de la crisis financiera iniciada en 2008 en Estados Unidos y Europa, así como en el ascenso de los países emergentes.

En primer lugar, la crisis financiera generó una contracción del comercio internacional por la caída de la demanda, discusiones multilaterales en torno a los mecanismos para regular las actividades financieras internacionales y el debate sobre las políticas económicas para enfrentar la crisis, enmarcado entre las opciones de ajuste (que primaron en los países más afectados) o de políticas activas/expansivas (Busso 2016). En este sentido, la crisis puso de manifiesto “las severas fallas de gobernanza de una globalización fiada a su supuesta capacidad de autorregulación” (Sanahuja 2018, 40), al tiempo que

⁴ Incluyen por un lado el desarrollo de herramientas locales de competitividad que impulsan específicamente el comercio exterior, como las Rondas de Negocios y Misiones Comerciales; y por otro, políticas de posicionamiento estratégico y marketing de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial, como las visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras, la participación en congresos internacionales, las políticas de Marca Ciudad, entre otras (Calvento 2012).

puso de relieve los límites de la promesa de crecimiento de la globalización a través del mercado.

En parte como consecuencia de la crisis en los países centrales y los altos precios de las *commodities*, para la primera década del Siglo XXI, fue posible constatar los efectos del ascenso de los países emergentes (principalmente los BRICS⁵) en el orden internacional, que tal como recuerda Ikenberry (2011), generó que “la riqueza y el poder se muevan del Norte y el Este, al Oeste y el Sur” (cit. en Actis y Zelicovich 2016, 10).

Ilustran este ascenso la creación en 2014 del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones y del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, como alternativas a las organizaciones financieras tradicionales y los intentos de reforma de las mismas.

En esta nueva arquitectura financiera internacional, la República Popular China adquirió un papel preponderante, como consecuencia del mayor protagonismo que obtuvo a partir de 2001, con el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el tránsito ascendente hasta convertirse en una potencia regional y global, con altas tasas de crecimiento económico e importantes vínculos comerciales, político, estratégicos y culturales a nivel mundial.⁶

En cuanto al contexto regional, el período se encontró enmarcado en el denominado cambio de época para los países latinoamericanos (Colombo, 2011) producto de la crisis de legitimidad del neoliberalismo, y el ascenso al poder de gobiernos de centro-izquierda o nacionalistas que intentaron acabar con la situación de ajuste, exclusión y fragmentación social. Al respecto, Ayerbe (2011) caracteriza a estos gobiernos como:

preocupados con la revalorización del protagonismo del Estado frente al Mercado, objetivando recuperar capacidades de gestión en el ámbito interno, especialmente en la promoción de la equidad social, y externo,

⁵ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, que conformaban en 2011 el 42% de la población del mundo, el 15% del Producto Interior Bruto (PIB) global y el 12,8% del volumen comercial planetario. En el año 2009 (con la excepción de Rusia), sus economías crecieron a tasas superiores a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo en Europa (OCDE).

⁶ Parte de este protagonismo se expresó en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que pretende relanzar una nueva Ruta de la Seda, tanto marítima como terrestre a través de territorios considerados claves para la República Popular China.

buscando mayor autonomía en las relaciones con Estados Unidos en el fortalecimiento de los procesos de integración regional. (Ayerbe 2011, 15)

Además, los países de la región gozaron del ascenso lento, pero persistente de los precios de las *commodities*, especialmente de la soja, lo cual se tradujo en superávit comercial y fiscal. Sin embargo, en líneas generales, para el año 2011, los términos del intercambio comenzaron a deteriorarse, los precios de las *commodities* comenzaron a bajar, “con un deterioro del balance externo, se detuvo el crecimiento del PBI”, lo cual según Schorr y Arceo (2017, 79) “es la mejor definición de la dependencia externa de América Latina”.

Sobre este punto Sanahuja señala:

América Latina, tras dejar atrás la crisis económica global y el ciclo favorable de las materias primas, parece descubrir que con el cambio de siglo se ha imbricado mucho más profundamente en la globalización. Ello ha supuesto oportunidades, como atestigua el fuerte crecimiento económico y el progreso social que se logró gracias a la bonanza de las *commodities*, que sostuvo políticas propias favorables al crecimiento y cierto grado de redistribución; la reducción de la pobreza y la ampliación de las clases medias, y una mayor presencia internacional a través de estrategias regionalistas y políticas exteriores más asertivas (Serbin, 2014; Sanahuja, 2016). Pero una América Latina más globalizada también comporta nuevos riesgos: el más inmediato es la mayor vulnerabilidad estructural que supone la finalización de esa bonanza, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales: en particular, la paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento menos dependiente de las exportaciones, y el nuevo patrón de organización de la economía global centrado en la digitalización y la automatización. El fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se ve sometida. (Sanahuja 2018, 37)

Este período de bonanza económica y sintonía política entre los gobiernos de la región, impulsó la consolidación de procesos de integración regional y la creación de otros, entre los que se encontró la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, en 2008), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, creada en 2010), la Alianza

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), así como instancias de cooperación tales como el Banco del Sur (2007) y la Alianza del Pacífico (2011). El devenir de estas organizaciones ha estado estrechamente ligado a la cambiante situación económica y política de la región. De esta forma, la etapa concluyó con cambios en la escena política sudamericana, que diversos autores catalogaron como un fin del ciclo progresista o giro a la derecha, para dar lugar a gobiernos como el de Mauricio Macri en Argentina, Michel Temer⁷ en Brasil, y Sebastián Piñera en Chile.

A nivel doméstico, el período estuvo liderado por la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner, quien estuvo dos mandatos en la Casa Rosada, a saber, 2007-2011 y 2011-2015.

El principal objetivo de este gobierno, al igual que el anterior (Néstor Kirchner) se constituyó en alcanzar crecimiento económico sostenido con inclusión social, a través de la distribución del ingreso. Para alcanzarlo se puso énfasis en la dimensión productiva de la economía, en contraste con el modelo especulativo de financiarización de la economía de los años noventa. En otras palabras, el gobierno “dio claras señales de intentar revalorizar el paradigma keynesiano como modelo de desarrollo al buscar dotar de mayor poder al Estado para poder controlar la economía” (Morales Ruvalcaba 2010, 20). Este cambio de paradigma permitió reducir paulatinamente los altos índices de desempleo e informalidad.

En líneas generales, uno de los aspectos más visibles del gobierno de Fernández de Kirchner 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 (Vilas 2017).

Una de las dificultades que debió enfrentar el gobierno en esta etapa fue la restricción externa. Para el año 2011 se comenzó a observar una pérdida de reservas, lo que según estos investigadores evidenciaba que:

el país tuvo relativo éxito en lograr la valorización del capital, pero fue incapaz de retener los recursos: por diversas vías el excedente compuesto por ganancias

⁷ Vicepresidente de Brasil entre 2011 y 2016. Llegó al poder luego de la decisión del Senado Federal de destituir a la presidente Dilma Rousseff, y culminó su mandato en 2018.

y renta se transformó en unidades de moneda extranjera y se retiró del espacio nacional. (Cantamutto et al. 2016, 60)

En esta etapa, coincidente con la segunda administración de Fernández de Kirchner, el saldo comercial de mercancías continuó en declive, sectores tales como el energético y de servicios registraron desbalances cada vez mayores (Cantamutto et al. 2016).

Como si ello fuera poco, el acceso al capital financiero se encontró condicionado al arreglo con los tenedores de bonos denominados “fondos buitres”, que no habían ingresado a ninguno de los dos canjes (2005 y 2010), y al regreso al FMI, que requería la revisión de las cuentas macroeconómicas de acuerdo con el inciso 4 de su Estatuto. Ante las dificultades políticas y simbólicas de un nuevo arreglo con el Fondo, el gobierno argentino recurrió entonces a una vía alternativa, que fue la toma de deuda con otros organismos multilaterales de crédito (BID, BIRF y CAF), por la que ingresaron cerca de US\$ 13.000 millones.

III.2. Antecedentes de la Política Internacional Subnacional de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)

La fórmula Daniel Scioli-Alberto Balestrini ganó la gobernación el 28 de octubre de 2007 con el 48% de los votos. Scioli volvió a triunfar en 2011 y se mantuvo como gobernador durante dos períodos, hasta 2015. En el segundo mandato su vicegobernador fue Gabriel Mariotto.

Su gestión estuvo fuertemente alineada con el gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner. Además, en este período Scioli fue dos veces presidente interino del Partido Justicialista nacional: entre julio y noviembre de 2009, y entre octubre de 2010 y mayo de 2014.

A modo de introducción al periodo, es posible señalar que la provincia de Buenos Aires cuenta con una trayectoria en materia de participación internacional que se remonta hacia los años noventa y que tuvo discontinuidades en su ejercicio. Tomando la periodización realizada por Zubelzú (2008), en su accionar internacional la Provincia de Buenos Aires,

ha atravesado por tres ciclos o etapas: un primer momento caracterizado por acciones de alto perfil; un segundo período —breve pero notorio— de inactividad y disminución del rango del área a cargo; y un tercero —el actual— que exhibe una muy intensa actividad. (Zubelzú 2008, 93)

De esta manera, la autora advierte la llegada de una tercera etapa con una intensa participación hacia el año 2008, lo que coincide con las gestiones de Daniel Scioli. Sin embargo, más allá de los vaivenes señalados, la provincia ha mantenido el foco de su accionar externo en el área económica, fundamentalmente en la comercial (Zubelzú 2008).

Volviendo al análisis de Zubelzú (2008), durante la primera mitad de la década de los noventa, la Provincia de Buenos Aires contaba con áreas específicas, entre ellas la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y una Dirección de Integración Regional —dependientes del Ministerio de Producción—, las cuales canalizaron la mayor parte de la gestión externa. Carcedo (2020a) agrega que esta primera etapa de activismo se condice con los comienzos del proceso de integración en el Cono Sur, luego de la firma del Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994), que sentarían las bases institucionales y personalidad jurídica del MERCOSUR.

Ya durante la gestión de Carlos Ruckauf (1999-2002) se creó la Secretaría de Relaciones Internacionales, de la cual a su vez dependía la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Zubelzú, 2008). Hacia 2001, la Provincia también contaba con una Subsecretaría de Cooperación Internacional, que pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, siendo que entre 2002 y 2004 se aprobó y ratificó la vigencia de la estructura organizativa de la misma. Luego, la administración provincial vigente hasta diciembre de 2007 modificó el nombre, omitiendo el sector de Cooperación y estableció la gestión externa en el nivel de Subsecretaría —suprimiendo la Secretaría—, siempre dependiente del Ministerio de Producción (Zubelzú 2008).

Siguiendo a Zubelzú (2008), debido al particular efecto que tuvo la crisis del año 2001 en el conurbano bonaerense, a lo que se sumó la renuncia del gobernador para ocupar un cargo en el gobierno nacional, hasta el año 2004 la administración provincial se concentró en atender temas urgentes. De esta manera, hasta aquí la política externa de la provincia no sería priorizada, y es a partir de entonces que las condiciones socio-económicas permitieron su activación.

Además, a modo de antecedentes en la Política Internacional Subnacional de la Provincia de Buenos Aires se encontró la participación en proyectos de cooperación internacional, entre ellos el programa URB-AL III,

programa de cooperación multilateral con la Unión Europea que promueve el desarrollo de redes de cooperación horizontal descentralizada entre colectividades locales de 18 países de América Latina y 25 de la Unión Europea, sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano, u otros programas y proyectos. Dentro del mismo se generaron proyectos de cooperación descentralizada con varias regiones de países de la UE. De acuerdo con Peralta (2014):

Entre ellos se encuentra Italia con la que existen fuertes vínculos desde el momento mismo en que la colectividad italiana es de las más importantes en la Provincia. Esto se tradujo en la participación conjunta en los 3 proyectos URBAL liderados por 3 regiones italianas: PACEF (Pacto para la Capacitación y Empleo Femenino) liderado por Sicilia; La Basura Sirve (Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos) liderado por el Municipio de Arezzo, Toscana y EU-LA-WIN, liderado por Emilia Romagna y en el cual participa también la región de Le Marche. (Peralta 2014, 52)

Este último estuvo destinado a promover la cohesión social a través del desarrollo socioproductivo y sus productos más importantes han sido el Fortalecimiento de Áreas de Desarrollo Local; el Proyecto FOSEL que tuvo como objetivo favorecer la adopción y la implementación de políticas que puedan mejorar las condiciones de trabajo y de competitividad de los sistemas productivos con el modelo de partenariado territorial entre las regiones italianas y las provincias argentinas que forman parte del programa.

Además, en 2008 se realizó el 1° Foro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada coorganizado por la Provincia, junto con Cancillería, que fue el puntapié inicial de una fluida relación e intercambio entre la Provincia de Buenos Aires y la Región de Rhône-Alpes, que incluyó viajes de intercambio de técnicos de distintas áreas e incluso de autoridades políticas como el presidente de la Región de Rhône-Alpes, y que tuvo su correlato en Francia en el 2° Encuentro Francia-Argentina de la cooperación descentralizada, realizado en el año 2012, en la ciudad de Biarritz (Peralta 2014).

Por último, entre 2008 y 2011, la Provincia de Buenos Aires firmó convenios internacionales con gobiernos subnacionales de Francia, Italia y China, tal como se señala en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1. Antecedentes de convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2007-diciembre 2011)

Fecha de firma	País	Convenio (tipo, área y estado)
Marzo de 2008	China	Convenio de cooperación comercial y fomento de la inversión con la provincia de Shandong.
Marzo de 2008	Brasil	Memorando de Entendimiento con el Estado de Río de Janeiro.
Marzo de 2009	Italia	Acuerdo de Colaboración entre la PBA y la Región Emilia-Romagna.
Junio de 2009	Italia	Acuerdo de Colaboración entre la PBA y la Región Siciliana.
Octubre de 2009	Chile	Convenio de Cooperación entre la PBA y la Dirección de Compras y Contratación del gobierno de Chile (Chilecomptra)
Octubre de 2009	China	Convenio marco para el desarrollo forestal en el delta de la PBA, celebrado con el Departamento de Forestación de Zhejiang y el China National Bamboo Research Center (CBRC).
Octubre de 2010	Francia	Acuerdo de Cooperación entre la PBA y la Región Rhône-Alpes
Julio de 2011	Francia	Acuerdo Marco de Cooperación entre la PBA y la Región Rhone-Alpes.

Fuente: elaboración propia en base a Carcedo (2022).

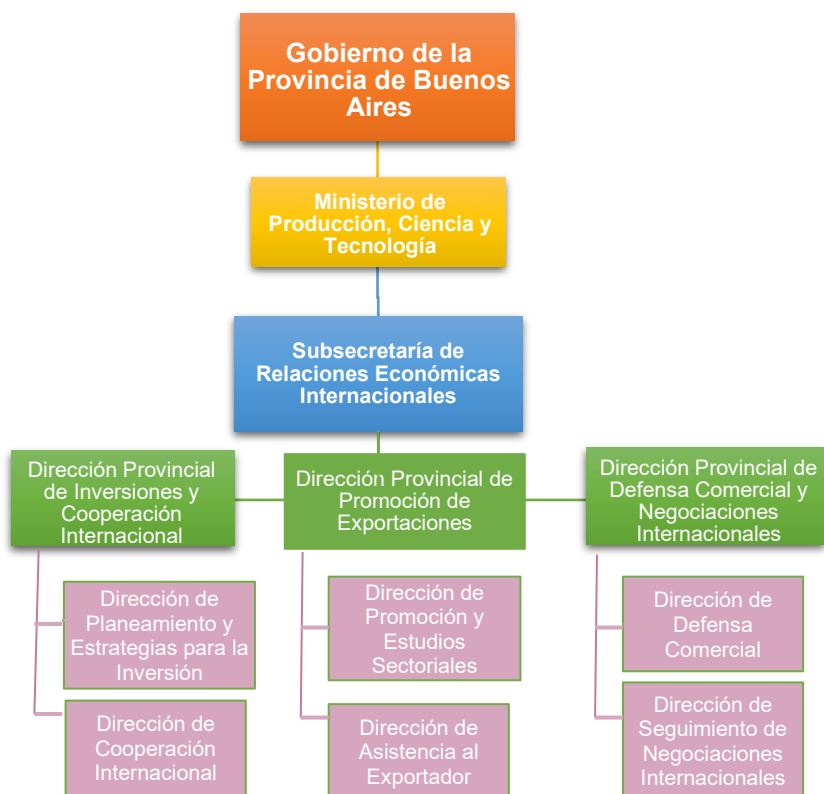
III.3 La Política Internacional Subnacional de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015)

III.3.1. Espacio para las relaciones internacionales en el organigrama provincial

A partir del año 2008 con las gestiones de Daniel Scioli, dentro de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI) pasaron a funcionar tres (3) organismos: la Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones (que en su interior incluía la Dirección de Promoción y Estudios Sectoriales y la Dirección de Asistencia al Exportador), la

Dirección Provincial de Inversiones y Cooperación Internacional (que a su vez incluía la Dirección de Planeamiento y Estrategias para la Inversión y la Dirección de Cooperación Internacional) y la Dirección Provincial de Defensa Comercial y Negociaciones Internacionales (dentro de la cual se encontraban la Dirección de Defensa Comercial y la Dirección de Seguimiento de Negociaciones Internacionales) (Roark, 2010).⁸

Gráfico N° 1. Estructura institucional vinculada a la gestión internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2008- diciembre 2015)



Fuente: elaboración propia en base a Roark (2010).

⁸ Asimismo, cabe mencionar que se constata la existencia de una agencia provincial encargada de la promoción de exportaciones, “BAExporta”, creada hacia diciembre del año 2002 y disuelta en 2008 (Roark 2010).

Al respecto, tal como se señala en el gráfico, la incorporación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en el ámbito productivo, particularmente en el Ministerio de Producción provincial, confirma el perfil brindado a la gestión durante este periodo.

Asimismo, cabe destacar que otra de las áreas dedicadas a las relaciones internacionales de la provincia fue la referida al financiamiento internacional y a la vinculación con organismos internacionales. Para ello, se creó, en el ámbito del Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales, cuya función fue actuar como intermediario y enlace permanente entre la Provincia de Buenos Aires y los Organismos Financieros (BID, Banco Mundial, etc.). Esta nueva estructura se creó a partir de la unificación de otras estructuras, pero en particular de la Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito (UCO) que ya existía primero en el ámbito de la Jefatura de Gabinete y Gobierno y luego en el Ministerio de Economía (Carcedo, 2020b).

III.3.2. Lineamientos y áreas prioritarias

Por otro lado, en lo que respecta a los principales lineamientos de la estrategia internacional provincial durante el periodo estudiado, como señala Bruno Tomaselli, uno de los funcionarios a cargo de la SREI, entre ellos se postularon: "potenciar la confianza mutua con otras regiones y ciudades del mundo; fortalecer la cooperación económico-comercial; enriquecer el intercambio científico-tecnológico; y promover los contactos personales y la formación de recursos humanos" (Fernández Núñez 2010). Asimismo, de acuerdo con Carlos Peralta, otro de los titulares de la cartera provincial durante la gestión Scioli, se planteó la necesidad de "resignificar el rol del Estado como un socio del empresario" y divulgar la diversidad de herramientas existentes para acompañar a empresarios y productores en el camino a la generación de trabajo y empleo genuino (Carbone 2015).

Estrategias de posicionamiento internacional

De acuerdo a las dimensiones de análisis esbozadas por Calvento (2016), durante este periodo y para el caso de la Provincia de Buenos Aires es posible evidenciar tanto estrategias de posicionamiento internacional como de relacionamiento institucional.

Dentro de las primeras se encuentran las políticas orientadas al comercio exterior. Una de ellas fue el “Programa de Internacionalización de Municipios” (PIM), dependiente del Ministerio de Producción. El mismo se orientó a la capacitación y al trabajo evolutivo con municipios para desarrollar estrategias de inserción internacional acordes a las necesidades y particularidades de cada uno (Mutti 2018).

Otra fue el lanzamiento del programa “Fomento de Negocios de las PyMEs Bonaerenses del Sector Agroindustrial con Mercados Emergentes”, que contó con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y se orientó a avanzar en la búsqueda de inversiones en mercados no tradicionales, particularmente en los cuatro países emergentes del bloque MIST: México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía. Este buscaba dar a conocer a las PyMEs las oportunidades comerciales existentes en esos países, generar políticas de promoción y la internacionalización de los sectores productivos más relevantes (Agrositio 2013). En la misma línea también se menciona el programa de capacitación “Ruta Exportadora” realizado con la Fundación ExportAr, orientado a promover el comercio de productos bonaerenses en cuatro destinos: China e India (asiático), Emiratos Árabes (medio oriente), Angola (africano), Bolivia, Paraguay, Perú y Colombia (latinoamericano) (El 1 digital 2015).

En este marco, también tuvo lugar el “Seminario de Capacitación para hacer negocios” en Expo ALADI 2014 realizado en Capital Federal, el primer encuentro latinoamericano dirigido fundamentalmente a PyMEs y orientado a incrementar y fortalecer el comercio entre los países miembros del bloque. Del mismo participaron agregados comerciales de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), del Agregado Comercial de la Embajada de Colombia y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (ABC Hoy 2014).

Asimismo, durante este periodo la Provincia de Buenos Aires participó de numerosas misiones comerciales y ferias, entre las que se encontraron: Expocomer (Panamá), Nampo (Sudáfrica), Sial (Francia), ExpoCruz (Bolivia), Cebbit (Alemania), Eima (Italia), misiones comerciales a Bogotá, Montevideo, Lima, Santiago de Chile, Río de Janeiro, Caracas, San Pablo, Feria Fisa, ronda de negocios en Alberti (Peralta 2014).

De esta manera, es evidente la prioridad otorgada a la promoción de los intercambios económico-comerciales dentro de la estrategia de inserción internacional provincial. En suma, estas estrategias se han concentrado en

capacitar a empresarios, emprendedores y productores para salir al mercado internacional y participar de misiones comerciales, ferias y rondas de negocios para promover las oportunidades de negocios en la provincia.

Por otro lado, otra de las estrategias de posicionamiento internacional que se intentó plasmar durante el periodo fue la política de *marketing* territorial. Con el fin de representar a su espacio político y a la marca Buenos Aires durante su gestión, el gobernador Scioli eligió el color naranja y tipografías con serif para trabajar la imagen provincial (Imágenes N°1 y 2):

un color amigable, optimista, moderno, innovador, por eso nos identifica. Es un orgullo tener un equipo joven e identificado con estos colores naranja, que transmiten este mensaje. (Cores 2012)

Imágenes N° 1 y 2. Marca Provincia de Buenos Aires (diciembre 2007-diciembre 2015)



Fuente: El Poder de las Ideas (2016).

No obstante, en base a trabajos previos que analizan los procesos de construcción de una marca ciudad (Calvento y Colombo 2009; Herrero 2017) es necesario señalar que en el caso de la Provincia de Buenos Aires la construcción de la marca no fue abordada de manera conjunta con otros actores públicos, privados, organizaciones o la sociedad civil en general, como sí lo requieren este tipo de políticas. Por el contrario, se limitó a la colocación y difusión de un logo sin el establecimiento explícito ni puesta en marcha de otras políticas tendientes a dar contenido, fundamento y continuidad a la Marca (Calvento y Colombo 2009). Lo anterior deriva en que la misma se identifique, más que como una política de *marketing* territorial, como una Marca institucional de una gestión, en este caso, provincial.

Estrategias de relacionamiento institucional internacional

Por otro lado, durante la gobernación de Daniel Scioli también se observó el despliegue de estrategias de relacionamiento institucional internacional.

A nivel bilateral, se sustanciaron convenios con contrapartes de la República Popular China en distintas materias, aunque no hubo en esta etapa ningún acuerdo de hermanamiento.

Cuadro N° 2. Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2011-diciembre 2015)

Fecha de firma	País	Convenio (tipo, área y estado)
Mayo de 2012	China	Acuerdo sobre Intercambio de Ciencia y Tecnología y Cooperación entre la Oficina de Ciencia y Tecnología de Shenyang y El Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la PBA
Noviembre de 2014	China	Memorando de entendimiento sobre cooperación entre el municipio de Chongqing y la PBA.
Julio de 2015	China	Carta de Intención para el establecimiento de relaciones hermanas entre la provincia de Liaoning y la PBA.

Fuente: elaboración propia en base a Carcedo (2022).

Asimismo, se realizaron rondas de negocios y se participó de ferias y misiones comerciales que tenían como objetivo fomentar las exportaciones de empresas argentinas (Carbone 2015). Ejemplos de ello fueron la realización de una misión comercial a Chile en 2012, en la cual los empresarios concretaron más de un centenar de acuerdos (Eleve 2012). En 2014, el gobernador asistió a la Feria Internacional de Autopartistas Automechanika en Frankfurt, Alemania, ocasión en la que estuvo acompañado por empresas de San Martín, Tigre, Morón, Tres de Febrero, Avellaneda, Lomas de Zamora, La Matanza, Lanús y Almirante Brown, que participaron en el Pabellón Argentino, con el apoyo de la Fundación

ExportAR y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) (La Política Online 2014).

Por otro lado, a partir de la gobernación de Scioli, el vínculo entre la Provincia y China comenzó a adquirir gran centralidad: tal es así que para el año 2014 el gigante asiático constituía el segundo destino de las exportaciones provinciales a nivel mundial⁹ (Uno Santa Fe 2015). Asimismo, entre 2007-2015 China fue el país con el que más convenios se firmaron: estos pusieron énfasis en los intercambios comerciales pero también se extendieron a otras áreas de cooperación como la científico-tecnológica, educativa, turística y de infraestructura. También hubo numerosas visitas oficiales desde y hacia China. De acuerdo con Carcedo (2020c), una de las más relevantes fue la visita de la Sra. Wang Suilian, vicegobernadora de la provincia de Shandong, que mantuvo una reunión con miembros de la SREI y autoridades de la Federación Argentina de Municipios (FAM) en junio de 2010. Todo ello debe comprenderse en el marco del establecimiento de la alianza estratégica comercial entre Argentina y China hacia 2014, lo que fue propiciado por la entonces presidente Cristina Fernández de Kirchner (Ámbito 2014).

Además, de acuerdo con Peralta (2014), durante este período la Provincia se vinculó a través de la cooperación internacional, con la asociación conocida como los “Cuatro motores de Europa”, una alianza de cuatro de las regiones europeas más avanzadas. Ellas son: la Región de Rhône-Alpes (Francia), la Región de Lombardía (Italia), la Región de Cataluña (España) y Baden Württemberg (Alemania).

Por último, a nivel regional, la Provincia de Buenos Aires encontró en el Estado brasileño de Río de Janeiro un socio en cooperación para la implementación en la Provincia de los denominados UPA24 (Unidad de Pronto Atendimiento), política pública exitosa para descomprimir la atención de los hospitales públicos y mejorar las prestaciones de salud de la población en zonas de alta densidad demográfica y bajos recursos.

Gestión financiera internacional

Adicionalmente, trabajos como los de Carcedo (2020a; 2020b; 2022) y Rolandi y Carcedo (2019) abordan otras temáticas de la política internacional de la Provincia de Buenos Aires como lo es la vinculación con

⁹ El primer destino de las exportaciones se refiere a Brasil.

organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En este marco, durante el período 2011-2015 se registró una línea de financiamiento del BID a la Provincia de Buenos Aires. Se trató de un préstamo directo titulado Programa de Saneamiento Ambiental y Control de Inundaciones en la Cuenca del Río Reconquista (BID 3256/OC-AR), aprobado el 23/07/2014 por un monto de US\$ 230 millones. El objetivo del Programa fue el de recuperar la calidad ambiental de la Cuenca del Río Reconquista a través de la implementación de un plan de gestión integral que priorizara acciones impulsoras en ese sentido. Para motivar e incluir la población en el proyecto, se priorizarían inversiones a poblaciones que vivían en áreas de riesgo sanitario, las cuales contribuirían a aumentar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; mejorar la gestión integrada de los residuos sólidos principalmente mediante el cierre de basurales a cielo abierto; mejorar la conectividad y acceso a barrios periféricos asentados en áreas de difícil acceso; y fortalecer la gestión operativa del Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) mediante el desarrollo de instrumentos de gestión que incluyeron principalmente el Plan de Gestión Integral de la Cuenca del Río Reconquista (Carcedo, 2020b).

En suma, puede afirmarse que durante la 2º gobernación de Daniel Scioli, la Política Internacional Subnacional de la Provincia se concentró en la promoción de los intercambios económico-comerciales favoreciendo su perfil exportador y comercial. Además, se destacan los vínculos bilaterales diversos con diferentes regiones del mundo sobre un amplio espectro de temas, con especial énfasis en la promoción del relacionamiento con China, que tuvieron como fin la búsqueda de dinamizar un sector específico de la economía, comprendido por el empresariado en general y las PyMEs en particular, lo cual, en última instancia, contribuyó a la generación de empleo y a la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos bonaerenses.

IV. La Política Internacional Subnacional durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)

En el siguiente apartado se analiza la política internacional desplegada por la provincia de Buenos Aires durante la gestión de María Eugenia Vidal, atendiendo al lugar otorgado a las relaciones internacionales dentro del

organigrama provincial, a los lineamientos adoptados y a las herramientas utilizadas para alcanzarlos. A continuación se abordan los principales rasgos del contexto internacional, regional e interno que marcaron la gobernación.

IV.1. Caracterización del contexto internacional, regional y nacional del periodo

Como se anticipó, para la segunda década del siglo XXI, la desaceleración de los precios de las *commodities* afectó negativamente los ingresos de los países exportadores de estos productos (como los latinoamericanos), lo que redundó en una reducción de sus capacidades económicas (Aiub Robledo 2019). Para el caso de la economía argentina, fueron afectados sus ingresos por exportaciones, que a su vez impactaron en los ingresos tributarios del sector debido a la pronunciada caída en los precios de los productos exportados (Curcio y Vilker 2014).

Por otro lado y en términos políticos, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2017 fue uno de los factores que marcaron el contexto internacional del periodo. Su victoria fue resultado del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo externo, siendo el primer presidente norteamericano que desde los años 30 cuestionó de manera abierta el internacionalismo liberal, a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente (Sanahuja 2018). En América Latina, su llegada llenó de incertidumbre a los gobiernos de la región, que apostaban a una victoria demócrata para acentuar los aceitados lazos comerciales y diplomáticos de los últimos años. Según Gullo Maraví (2018), tras su triunfo, los presidentes —a excepción de Cuba y Venezuela— se esforzaron por establecer rápidos contactos personales con el republicano. Así, pronto descubrieron que las ventajas o desventajas en las relaciones bilaterales dependían casi exclusivamente de su vínculo con la Casa Blanca, negociaciones que durante la administración Trump se caracterizaron por acuerdos ad hoc y el otorgamiento o denegación de ventajas comerciales. Un claro ejemplo de ello se manifestó en las relaciones económicas con la Argentina de Mauricio Macri.

Asimismo, en dicho contexto de debilitamiento del multilateralismo incidió el ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y también en el seno de la Unión Europea, como se manifestó con el *Brexit*, que implicó la retirada de Gran Bretaña del bloque (Sanahuja 2018). ¿Qué impacto tuvo ello en América Latina? Siguiendo el

análisis de Astroza Suárez (2019), la palabra clave fue incertidumbre. Teniendo en cuenta que el proceso de integración europea ha sido el referente natural de los proyectos de integración latinoamericanos, que uno de sus miembros opte por el abandono de la experiencia histórica más exitosa, generó cuestionamientos en la región sobre su pertinencia como modelo a seguir. Ante este panorama, el Reino Unido se mostró proactivo al ofrecer acuerdos bilaterales a los países de América Latina, y la UE se vio forzada a cerrar las negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR, emitiendo así una señal al exterior de su compromiso con el multilateralismo y libre comercio, a pesar de los pasos seguidos por la administración norteamericana.

De acuerdo con Sanahuja (2018), en este escenario fue el eje anglo-estadounidense —pilar tradicional del orden liberal internacional— el que se retira y cuestiona dicho orden. Asimismo, apareció una situación paradójica: fueron los países en desarrollo los que se presentaron como defensores de la globalización, al manifestar por ejemplo los gobiernos liberal-conservadores de Argentina con Macri y Brasil con Temer su intención de “volver al mundo”, en un momento en el que el mismo parecía cerrarse. Así, la región comenzó a experimentar un cambio de ciclo político pero en dirección distinta a la de los países avanzados, lo que llevó a un claro desajuste en las respectivas visiones y estrategias adoptadas frente a la globalización (Sanahuja 2018).

Según Busso (2016), ello fue consecuencia de un conjunto de factores de distinta índole:

el lanzamiento de la Alianza del Pacífico; la pérdida (Kirchner y Chávez) y el corrimiento en la escena política (Lula) de liderazgos que fueron centrales para el planteo de una alternativa política distinta al paradigma neoliberal; las dificultades políticas y económicas de los escenarios domésticos en varios Estados sudamericanos; la disminución de los precios de los *commodities* y las mudanzas internacionales propias del “orden” de posguerra fría que no termina de tomar forma. (Busso 2016, 126)

De esta manera, el debilitamiento de los gobiernos del “giro a la izquierda” en Sudamérica derivó en una dinámica de procesos políticos que darían lugar al “giro a la derecha”. Aquí se inscribieron sucesos como la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina en diciembre de 2015. A ello se agregaron otros acontecimientos tales como el *impeachment* a la

presidente de Brasil Dilma Rousseff y la consiguiente asunción de su vice Michel Temer, el triunfo del “no” en el referéndum boliviano celebrado para habilitar una nueva reelección de Evo Morales, la elección de Sebastián Piñera en Chile y la decisión en abril de 2018 de varios países de suspender su participación en la UNASUR, entre otros (Ceppi 2019). En suma, el balance regional de fuerzas sugiere que, “luego de una década de predominio de la izquierda”, se dio inicio a una transición hacia un nuevo tiempo histórico (Natanson 2018, 26).

Como consecuencia, en los espacios de integración regional volvieron a tomar fuerza ideas propias del regionalismo abierto, con énfasis en orientaciones hacia acuerdos de libre comercio. Manifestaciones de este viraje se vislumbraron por ejemplo al interior del MERCOSUR o en la Alianza del Pacífico. En suma, las características del nuevo contexto regional del período, con todas sus complejidades y su diversidad y heterogeneidad, no sólo dieron lugar a una transformación de la cartografía geopolítica y emergencia de nuevos enfoques de la integración regional, sino que también afectaron la formulación e implementación de las políticas exteriores de los principales actores latinoamericanos (Serbín 2014), siendo uno de ellos la República Argentina.

A nivel doméstico, el periodo estuvo marcado por la administración de Mauricio Macri (2015-2019), cuya victoria en las urnas marcaría no sólo la tercera derrota del peronismo en treinta y dos años de democracia, sino que además sería la primera vez que el Poder Ejecutivo estaría encabezado por un líder ajeno al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (Frenkel 2016).

En consonancia con la tradición política argentina de proyectos presidenciales refundacionales (Vommaro y Gené 2017) el eje de la campaña electoral —que acompañó la gestión— fue la propuesta de “cambio”, idea que señalaba la necesidad de modificar todo —o casi todo— lo realizado por los gobiernos precedentes. De esta manera, desde los comienzos de su mandato el gobierno diseñó una agenda con profundos cambios en materia política, económica, social y de política exterior. Para ello se propuso “la recuperación de la República”, redefiniendo el rol y funcionamiento del Estado y la relación entre el gobierno y la sociedad (Busso 2017).

En el plano económico, no sólo se criticó la calidad de la gestión durante los gobiernos de Fernández, sino también el modelo imperante en los doce años anteriores: se intentó modificar la estructura estatal, adecuándola a las

necesidades de una transferencia de la regulación al “mercado”, poniendo en marcha una nueva política económica pero también un nuevo modelo de desarrollo (Busso 2017; D’Alesio 2019). En este marco, se implementaron un conjunto de medidas económicas identificadas con el neoliberalismo (Busso 2017; Míguez 2017): vuelta al endeudamiento externo, devaluación, políticas regresivas de distribución del ingreso, apertura a inversiones extranjeras, etc.

Asimismo, durante la administración macrista el poder social (sectores económicos predominantes) coincidió con el poder político (gobierno) de una forma singular (Míguez 2017). La gestión incluyó la representación de los intereses de las grandes empresas y finanzas a través de la incorporación de CEOs al gabinete, de manera consecuente a sus planteos económicos asociados al libre mercado (Busso y Zelicovich 2016).

Sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales del periodo 2015-2019 fue la política de endeudamiento externo. La misma fue funcional a la lógica de la especulación y la fuga de divisas, y, como esgrime Brenta (2020), una variable central del modelo de acumulación rentística y financiera que inauguró la última dictadura militar y que fue restaurado en el periodo mencionado. Como señala Michel (2022), dicha política no tuvo ningún rédito en materia de infraestructura, financiamiento para empresas argentinas o en el hecho de robustecer las reservas del Banco Central. Se destaca aquí el préstamo otorgado por el Fondo Monetario Internacional —que contó con el apoyo de la gestión norteamericana de Donald Trump— por unos US\$ 57.000 millones.

En la PBA, la gestión de Mauricio Macri coincidió con la de María Eugenia Vidal (2015-2019). Desde la campaña electoral —y de manera análoga a su par nacional— Vidal buscaría diferenciarse de la gestión precedente. En ese sentido, el *slogan* de “cambio”¹⁰ también estuvo muy presente en la campaña y a lo largo de su gestión: en principio, aparecería

¹⁰ Asimismo, la noción de “cambio” que identificó a la alianza Cambiemos incluía una meta más estructural: lograr un gran cambio cultural en la sociedad argentina (Busso 2017). En ese sentido, Gantus (2019, 145) señala que Cambiemos vino a producir “i) un cambio cultural profundo, ii) destinado a sepultar al populismo (peronismo)”. Siguiendo al autor, este cambio debe ser entendido en un sentido esencialmente moral: “cambien ustedes —el Pueblo— porque si cambian podremos dejar todo lo malo —peronista— atrás, y ser realmente un país que apueste a la iniciativa privada, a la cultura del esfuerzo y la recompensa individual, a una verdadera meritocracia” (Gantus 2019, 145).

vinculado a la necesidad de que un partido diferente al Frente para la Victoria gane las elecciones, mientras que luego de la victoria electoral se encauzó de acuerdo a su perspectiva sobre el contexto económico y social que vivía el país y la provincia al asumir su conducción (Prati, 2018). Como se analiza a continuación, ello tuvo sus impactos en la política internacional implementada por la provincia, lo que evidenció cambios y continuidades en relación al periodo anterior.

IV.2. La Política Internacional Subnacional de la Provincia de Buenos Aires (2015-2019)

IV.2.1. Espacio para las relaciones internacionales en el organigrama provincial

A partir del año 2015 con la gobernación de María Eugenia Vidal, la entonces Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales mutaría su nombre a Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación. En su interior contaría con dos áreas que ya existían en la gestión precedente: una Dirección Provincial de Cooperación Internacional y una Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones, todas dependientes de la Secretaría General de la gobernación. La Dirección de Cooperación Internacional tenía como objetivo “fortalecer la vinculación entre los distritos de la Provincia de Buenos Aires con la oferta de los diferentes tipos de cooperación internacional existente” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s/f). Por su parte, la Dirección de Promoción de Exportaciones se ocupaba de organizar y difundir actividades de promoción comercial, con el objetivo de “promover las exportaciones de bienes y servicios producidos en el territorio de la provincia de Buenos Aires y lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires s/f). Además, en el año 2018 se creó la denominada “Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Provincia de Buenos Aires” (Agencia GLOBA), cuyo antecedente se remonta a la agencia “BAExporta”.

En el siguiente gráfico se observa la estructura institucional vinculada a la participación internacional de la Provincia de Buenos Aires durante el periodo estudiado (2015-2019):

Gráfico N°2: Estructura institucional vinculada a la gestión internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015- diciembre 2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (s/f).

También durante el gobierno de Vidal existieron áreas relativas al financiamiento internacional y la vinculación de la provincia con organismos internacionales. En este punto, un dato a destacar es que a partir del año 2019 la UCO pasó a denominarse Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral, formando parte de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía (Carcedo 2020b). Si bien se modificó el nombre y status del área, no hubo mayores cambios en sus funciones, lo que representa una línea de continuidad con las anteriores gestiones.

IV.2.2 Lineamientos y áreas prioritarias

Por otra parte, en relación a los principales lineamientos que guiaron la participación internacional durante la gobernación de Vidal (2015-2019) se pueden mencionar: la “reinserción” de la provincia en el mundo, la búsqueda de oportunidades comerciales en el exterior, el fomento de exportaciones de PyMEs y empresas, la promoción de una agenda de cooperación

internacional y la definición de vínculos estratégicos, siendo uno de estos la República Popular China (Patrón 2017; Perechodnik 2020).¹¹

Lo anterior debe entenderse en el marco de la estrategia de inserción internacional del gobierno nacional encabezado por Mauricio Macri. De manera análoga, durante el periodo 2015-2019 la provincia de Buenos Aires buscó “reinsertarse en el mundo”, entendiendo que durante las gestiones anteriores esta se había aislado internacionalmente. Así lo afirmaba el Subsecretario de Relaciones Internacionales y Cooperación, Diego Cagliolo, en una entrevista para el diario La Nación:

necesitamos crear demanda y crear clientes en el exterior. La gobernadora María Eugenia Vidal siempre nos dice que pensemos en una provincia a 20 años, y en ese sentido nosotros también tenemos que pensar el posicionamiento en el mundo (...). En principio, lo que estamos haciendo es un proceso de volver a poner a la provincia en el mundo. (Patrón 2017)

En ese sentido, la inserción en los mercados internacionales y el énfasis otorgado en el plano discursivo a la ‘creación de una conciencia exportadora’¹² (Patrón 2017) irían de la mano con ese diagnóstico de la realidad provincial.

Estrategias de posicionamiento internacional

Por otro lado, también durante la gestión de Vidal se observa el desarrollo de estrategias de posicionamiento internacional.

En relación a las políticas orientadas al comercio exterior, uno de los aspectos a destacar fue la creación de la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Provincia de Buenos Aires (Agencia

¹¹ Así lo esgrimieron el Secretario General de la gobernación (2015-2019), Fabián Perechodnik, en el Boletín Informativo del Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales [OREI] (Perechodnik 2020) y el Subsecretario de Relaciones Internacionales y Cooperación (2017-2019), Diego Cagliolo, en una entrevista para La Nación (Patrón 2017).

¹² Por ello el titular de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales se refería a la necesidad de “crear demanda y crear clientes en el exterior”, con el objetivo de potenciar la exportación de las PyMEs en los 135 municipios de la provincia. Eso se cristalizó en la realización de capacitaciones en materia de comercio exterior, en apoyos y asistencias del Banco Provincia y otras actividades de seguimiento y asesoramiento (Patrón 2017).

GLOBA) en febrero de 2018.¹³ Como se mencionó, sus antecedentes se remontan a la emergencia de “BAExporta” hacia fines del 2002. En la misma línea, GLOBA tuvo el objetivo de “apoyar y asesorar a los inversores locales y del extranjero, fomentar el comercio exterior y aportar inteligencia comercial que permita detectar sectores con potencial competitivo” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2018). La agencia contó con cuatro ejes de acción: facilitación de inversiones, formación de exportadores, inteligencia comercial y promoción comercial (Kristal 2018). Además, tuvo participación de los equipos técnicos del Ministerio de Producción, Agroindustria y Economía, y trabajó de manera articulada con Nación, las comunas, agregados comerciales y embajadas (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2018).

Además, otra de las iniciativas a mencionar fue el desarrollo del “Programa Municipios Internacionales” (PMI) a cargo de la Secretaría General, orientado a promover la inserción y cooperación internacional en los municipios de la provincia, a partir de la incorporación de herramientas de gestión y fortalecimiento de las capacidades locales para proyectarse en el plano internacional (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2017; Consejo Federal de Inversiones 2017). No obstante, sus antecedentes se remontan al “Programa de Internacionalización de Municipios” (PIM) de la gestión de Daniel Scioli. En este punto, si bien fue modificado su nombre, ello evidenciaría otra línea de continuidad con la administración anterior.

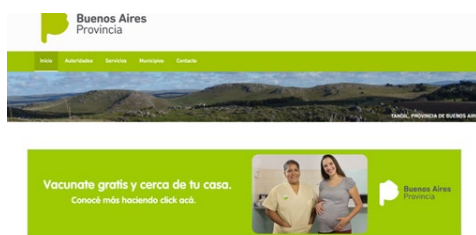
De manera análoga a su predecesor, también Vidal intentó plasmar la implementación de una política de *marketing* territorial. Vinculada a la idea del “cambio” y a la necesidad de diferenciarse de las gestiones anteriores, en los comienzos de su gestión se modificó el color institucional de los mandatos de Scioli, el naranja, por el color verde manzana (Gallardo 2016) (Imágenes N°3 y 4):

¹³ Cabe aclarar que GLOBA venía trabajando desde el año 2017 como una mesa de coordinación interministerial, hasta que en 2018 la gobernadora Vidal decidió transformarla en agencia (Kristal, 2018). Sin embargo, hacia fines de 2019 tuvo lugar un nuevo cambio de gobierno en la gestión provincial, tras la victoria en las elecciones del candidato justicialista Axel Kicillof (Frente de Todos) con el 52,4% de los votos, por sobre el 38,28% obtenido por María Eugenia Vidal (de la ahora renombrada alianza Juntos por el Cambio), quien no lograría la reelección. En ese sentido, se observa que con la llegada una nueva gestión provincial la agencia sería disuelta.

la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, decidió abandonar el color naranja sciolista por el verde manzana (...) A los sólo 100 días de gestión de gobierno, decidió con su propia paleta que la imagen institucional de la Provincia de Buenos Aires sea COLOR VERDE. De manual: simboliza –según sus creadores- la “esperanza”. “Es también una referencia a la llanura bonaerense”, como explicó a Clarín Federico Suárez, el secretario de Medios. El verde es un color muy positivo, asociado con el progreso, la salud, ecología y el campo (...). (Gallardo 2016)

Otro elemento que resalta a diferencia del logotipo anterior es la silueta abstracta de su logotipo, el mapa geográfico de Buenos Aires, introducido para generar identidad (El Poder de las Ideas, 2016).

Imágenes N° 3 y 4. Marca Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015-diciembre 2019)



Fuente: Gallardo (2016).

Sin embargo, también durante esta etapa la PBA se limitó a la colocación y difusión de un logo, lo que no fue acompañado de otras políticas para dar contenido, fundamento y continuidad a la Marca. De esta manera, si bien se optó por modificar los colores institucionales para diferenciarse de las

gestiones precedentes, ni durante el gobierno de Vidal, ni en el de Scioli o sus antecesores la provincia avanzó en la construcción de una herramienta de *marketing* territorial.

Estrategias de relacionamiento institucional

Por otro lado, en el periodo analizado también se vislumbró el despliegue de estrategias de relacionamiento institucional internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Como se mencionó, con el fin de posicionar a la provincia como un actor relevante de la agenda de cooperación internacional, se buscó fortalecer los lazos económicos y comerciales bilaterales con distintos actores estratégicos, siendo uno de ellos la República Popular China (Perechodnik 2020). De acuerdo con Perechodnik (2020), en las relaciones entre la PBA y China se observó un crecimiento exponencial del vínculo en los años recientes: hasta 2019 se firmaron un total de 29 acuerdos con provincias y municipios bajo administración central de China, y más de la mitad de éstos se suscribieron entre 2016 y 2019. Asimismo, se estableció un segundo hermanamiento con una provincia china (Sichuan), siendo que el primero databa del año 1992. Entre las principales *issue areas* abordadas se encontraron la agroindustria, educación, cultura, deporte, turismo, seguridad y comercio exterior. Cabe señalar que, según datos del INDEC, en 2019 las exportaciones bonaerenses a China aumentaron un 117,3% respecto al año anterior y se lo consolidó como el principal destino de éstas por fuera del MERCOSUR. Adicionalmente, durante el periodo estudiado, se sustanciaron convenios con gobiernos de Alemania, Haití, e Italia (ver Cuadro N°3), se participó de ferias comerciales¹⁴ y se realizaron visitas oficiales a países varios (entre ellos China) (Perechodnik 2020).

No obstante, si bien el vínculo con China tuvo gran centralidad durante la gestión Vidal, es dable señalar que las relaciones ya se venían intensificando desde años anteriores. Asimismo, es necesario situar este proceso en el marco de la reemergencia de China como potencia global. De acuerdo con Mesa Bedoya y González Parías (2016), la paradiplomacia se constituye como una herramienta del poder blando de China, aunque desde

¹⁴ Se destaca la participación en importantes ferias de comercio exterior en China, entre ellas la Feria del Oeste de China (2018) y la Feria de Agroindustria de Sichuan (2019), como señala Perechodnik (2020).

ya no es la única ni la más importante. Siguiendo a los autores, tanto las ciudades como provincias chinas son actores de la política exterior del Estado cada vez más representativos, no sólo por sus dinámicas internas de consolidación urbana, crecimiento económico y desarrollo social, sino también por el papel que se les ha dado desde el Gobierno central en este proceso. De esta manera, podría afirmarse que fue el conjunto de estos factores el que permitió el crecimiento exponencial de la relación durante el gobierno de Vidal.

Cuadro N° 3. Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015-diciembre 2019)

Fecha de firma	País	Convenio (tipo, área y estado)
Abril de 2019	Alemania	Declaración Conjunta de intenciones sobre la Cooperación Estratégica entre los gobiernos del Estado federado alemán de Renania del Norte - Westfalia y el gobierno de la PBA
Abril de 2019	China	Acuerdo de Hermanamiento entre la Provincia de Sichuan y la PBA.
Abril de 2019	China	Memorando de Intercambio y Cooperación Cultural entre el Departamento de Cultura y Turismo de la Provincia de Sichuan y el Ministerio de Gestión Cultural de la PBA.
Abril de 2019	China	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Agrícola entre el Departamento Provincial de Agricultura y Asuntos Rurales de Sichuan, China y el Ministerio de Agroindustria de la PBA.
Octubre de 2018	China	Memorándum de Entendimiento entre el Departamento de Educación de la Provincia de Sichuan y la DGCE de la PBA para China Cooperación en Educación.
Octubre de 2018	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Jiangsu.
Agosto de 2018	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la ciudad de Yangzhou.

Diciembre de 2017	China	Memorándum de Entendimiento sobre cooperación educativa entre la PBA y el Área Nueva Tianfu de Chengdu.
Diciembre de 2017	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Sichuan para el establecimiento de una relación de amistad.
Diciembre de 2017	China	Carta de Intención de Cooperación Educativa entre la PBA y la ciudad de Chengdu, Provincia de Sichuan.
Diciembre de 2017	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Asociación de Amistad del Pueblo Chino con el Extranjero de la RPC.
Diciembre de 2017	China	Memorándum de Entendimiento entre la DGCE de la PBA y la Comisión de Educación del Municipio de Beijing.
Julio de 2017	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Hubei.
Mayo de 2017	China	Memorándum de Establecimiento de un Mecanismo de Comunicación y Contacto de Trabajo entre la Oficina de Asuntos Exteriores del Gobierno Municipal de la ciudad de Tianjin, y la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación de la PBA.
Agosto de 2016	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Liaoning.
Mayo de 2018	Haití	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y el Ministerio de la Juventud, de Deportes y Acción Cívica de la República de Haití.
Noviembre de 2017	Italia	Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría General del Gobierno de la PBA y la Camera di Commercio Italo-Argentina.

Fuente: elaboración propia en base a Carcedo (2022).

Por otro lado, también se vislumbró la participación de la provincia en instancias multilaterales, aunque con menor intensidad. En este punto es importante señalar que, a diferencia de otros actores subnacionales como las ciudades, en el caso de las provincias argentinas no se frecuenta la

participación en espacios como redes provinciales. En este sentido, durante la gobernación de María Eugenia Vidal no se observa participación de Buenos Aires en redes de provincias, regiones, o comités de integración.¹⁵ Sin embargo, un dato a destacar es la participación de la gobernadora en la Cumbre del G-20, realizada en Buenos Aires hacia noviembre de 2018. En la misma, Vidal compartió una conferencia con la Reina Máxima de Holanda sobre el rol de las finanzas en el empoderamiento económico de las mujeres (Lucesole 2018). Asimismo, en dicha oportunidad la gobernadora participó como oyente de una conferencia que brindó la entonces directora del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde (Lucesole 2018).

Gestión financiera internacional

En lo que respecta a la vinculación de la Provincia con organismos multilaterales de crédito durante la gestión de Vidal, siguiendo a Rolandi y Carcedo (2019), es menester destacar que a partir del año 2015 se inicia una etapa de endeudamiento de la provincia de Buenos Aires con el BIRF, a partir de la obtención de préstamos directos para dos proyectos vinculados a infraestructura. De acuerdo con el Director Provincial de Organismos Multilaterales del período 2019-2023:

(...) a partir de 2015 hay un crecimiento importante en los préstamos, los organismos internacionales empiezan a volver a prestar y en particular, le otorgan particular financiamiento a la Provincia de Buenos Aires (...) Esa enorme cantidad de préstamos que empieza a recibir la provincia, hace que cambie un poco el modo de ejecutar la provincia y empiecen a aparecer más unidades ejecutoras (...) en los diferentes ministerios. (Entrevista realizada a Julián Veiras, Director Provincial de Organismos Multilaterales, 09/08/2021, cit. en Carcedo 2022, 218)

En esta línea, si bien en el período 2015-2019 también se detectaron 9 préstamos, éstos correspondieron a préstamos directos, lo cual marca una diferencia. Fueron 4 los préstamos del BIRF además de 3 operaciones de asistencia técnica, lo que sumó un total de US\$ 580 millones, mientras que 5 fueron del BID y contabilizaron unos US\$ 505 millones. Ello permite

¹⁵ Lo mismo aplica para las gestiones precedentes.

evidenciar que el gobierno de Vidal tuvo un financiamiento y endeudamiento mayor tanto en cantidad como en monto (Carcedo 2020b).¹⁶

V. Conclusiones

El presente trabajo de investigación da cuenta de la activa participación en el escenario internacional de la Provincia de Buenos Aires durante el período comprendido entre diciembre de 2011 y diciembre de 2019.

En líneas generales, durante estos ocho años atravesados por dos administraciones de orientaciones políticas a nivel nacional y provincial completamente diferentes, se observó una continuidad en la Política Internacional Subnacional, la cual, respondiendo al perfil productivo diversificado de la Provincia de Buenos Aires, se concentró en ampliar los vínculos internacionales, favorecer el lugar de los productos bonaerenses en el mundo, así como mantener relaciones bilaterales con diferentes gobiernos locales.

Por un lado, durante la gobernación de Daniel Scioli la provincia se concentró en promover las exportaciones en un contexto interno caracterizado por la presencia de un gobierno nacional que buscaba alcanzar el crecimiento económico con distribución del ingreso, al tiempo que a nivel provincial se participó en diferentes proyectos de cooperación internacional Norte-Sur y se firmaron convenios bilaterales mayormente con países centrales.

Por otro lado, durante la gobernación de María Eugenia Vidal, la Provincia de Buenos Aires se concentró en mantener el activismo en el ámbito comercial externo, aprovechando el impulso otorgado por la presencia de un nuevo gobierno liberal en el nivel nacional. Estos nuevos aires se tradujeron en una provincia que ha firmado numerosos convenios internacionales, en muchos casos carentes de contenido y actividades, donde se destaca el rol de China como principal socio provincial, consolidando una

¹⁶ Naturalmente, ello fue de la mano con la definición a nivel nacional de considerar a la política exterior en clave económica. El gobierno encabezado por Mauricio Macri entendía que para solucionar los problemas político-económicos del país era necesaria una inserción internacional que satisfaga las demandas de los estados centrales y organismos multilaterales de crédito, como así también la adopción de políticas económicas análogas al neoliberalismo de los años noventa, entre ellas la vuelta al endeudamiento externo.

relación que data de la década del noventa. De esta manera, si bien se postuló como una gestión de signo político diferente que venía a modificar lo realizado por las administraciones precedentes, no se evidenciaron variaciones en los tradicionales lineamientos de inserción internacional de la provincia, históricamente centrados en las aristas económico-comerciales.

En este marco, la centralidad otorgada a la promoción comercial externa, como así también los vaivenes derivados de los cambios en las gestiones de gobierno representan, a nuestro modo de ver, algunos de las mayores limitantes a la hora de establecer una política internacional provincial. Por el contrario, estas limitaciones deben ser tomadas en cuenta a la hora de pensar futuras estrategias de inserción, como así también los numerosos atributos o capacidades del territorio bonaerense susceptibles de ser proyectados al exterior, con el objetivo de planificar una política internacional diversificada e integral.

Además, es importante destacar que para el presente artículo se utilizó como marco conceptual la Política Internacional Subnacional, acuñada por Calvento para el estudio de la participación internacional de los municipios intermedios. En esta oportunidad, se utilizó este marco de forma exploratoria para el estudio de la Política Internacional Subnacional de una provincia, llegando a la conclusión de que se trata de un marco analítico más apropiado para el estudio de municipios.

Si bien resulta novedoso el abordaje de la política internacional de las provincias argentinas a partir de diversas dimensiones y herramientas que permiten operacionalizar y sistematizar su accionar, cabe reconocer que este enfoque teórico no contempla cuestiones tales como la capacidad de endeudamiento de los gobiernos provinciales reconocida en la reforma constitucional de 1994, que se implementa mediante la gestión financiera internacional. Asimismo, vale señalar que las provincias no participan del mismo modo que los municipios en redes de ciudades o gobiernos locales, ni tampoco el *marketing* territorial puede identificarse como tal, sino que más bien se trata de intentos por difundir un logo sin participación de los actores público-privados u organizaciones de la sociedad civil, entre otros, en su construcción.

De este modo, queda pendiente para trabajos futuros avanzar en la construcción de un enfoque que contemple la generalidad de elementos y herramientas con los que cuentan las provincias argentinas a la hora de desplegar su accionar internacional.

Referencias

- ABC Hoy. 2014. “Peralta: el mejor apoyo a nuestra industria es darle herramientas para competir en el exterior”. Sección «Provincia de Buenos Aires», 27 de septiembre. Recuperado de <http://www.abchoy.com.ar/leernota.php?id=111325&titulo=titulo>
- Agrositio. 2013. “El Gobierno de Bs. As. busca inversiones de los países que conforman el MIST”. 28 de enero. Recuperado de <https://www.agrositio.com.ar/noticia/140850-el-gobierno-de-bs-as-busca-inversiones-de-los-paises-que-conforman-el-mist>
- Ámbito. 2014. “Scioli a China: “Es momento de invertir en la Argentina”. Sección «Política», 11 de noviembre. Recuperado de <https://www.ambito.com/politica/scioli-china-es-momento-invertir-la-argentina-n3866687>
- Actis, Esteban y Julieta Zelicovich. 2016. “No todo lo que brilla es oro. Continuidades en el Orden Internacional y límites a la reconfiguración del Sur Global”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 1 (2): 7-25.
- Aiub Robledo, Mariana. 2019. La política exterior de Cambiemos hacia Sudamérica: la crisis en Venezuela, el impeachment a Rousseff y el retiro de la UNASUR. Tesina de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.
- Astroza Suárez, Paulina. 2019. “Brexit: ¿qué impacto para América Latina?”. *Análisis Carolina* 22.
- Ayerbe, Luis. 2011. “La Argentina de Néstor Kirchner en un contexto regional de irrupción de nuevos liderazgos populares y menor presencia estadounidense”. En *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*, editado por S. Colombo. Tandil: UNCPBA.
- Brenta, Noemí. 2020. “Los determinantes internos de la política de la deuda externa pública de Argentina (2015-2019)”. En *Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, coordinado por M. C. Míguez y L. Morgenfeld, págs. 227-260. Buenos Aires: Teseo.
- Busso, Anabella. 2016. “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?” *Revista Relaciones Internacionales* 50: 125-153.

- . 2017. “El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”. *Anuario en Relaciones Internacionales*, IRI-UNLP.
- Busso, Anabella. y Julieta Zelicovich. 2016. “El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?” *Conjuntura Austral* 7 (37): 17-24.
- Calvento, Mariana. 2012. La participación internacional de los estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- . 2016. “La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina”. *Revista Desafíos* 28 (1): 297-334.
- Calvento, Mariana y Sandra Colombo. 2009. “La marca-ciudad como herramienta de promoción turística: ¿Instrumento de inserción nacional e internacional?” *Estudios y perspectivas en turismo* 18 (3): 262-284.
- Campanella, Delfina. 2023. “La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)”. *Revista Integración y Cooperación Internacional* 37): 53–67.
- Canelo, Paula; María Cecilia Lascurain y Agustín Salerno. 2020. “La “nueva derecha” en la provincia de Buenos Aires. Perfil sociológico del gabinete inicial de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015)”. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy* 57: 95-115.
- Cantamutto, Francisco, Martín Schorr y Andrés Wainer. 2016. “El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)”. *Realidad Económica* 304: 41-73.
- Carbone, Florencia. 2015. “Carlos Peralta: “El Estado tiene que ser socio del empresariado”. La Nación, «Economía- Comercio Exterior», 28 de abril. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/carlos-peralta-el-estado-tiene-que-ser-socio-del-empresariado-nid1788253/>
- Carcedo, Juan Facundo. 2020a. La Cooperación Internacional entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Un análisis del rol del BIRF en la Provincia de Buenos Aires. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Rosario.

- . 2020b. “El financiamiento externo de los gobiernos subnacionales. El caso de la Provincia de Buenos Aires con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (2003-2015)”. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, Número Especial.
- . 2020c. “Chapter 2: The Sub-National International Cooperation in the Relationship Between Argentina and China: The Case of the Buenos Aires Province and Its Local Governments”. En *Open and Innovative Trade Opportunities for Latin America and the Caribbean*, compilado por P. Baisotti, págs. 28-49. IGI Global.
- . 2022. *Dinámicas de la Gestión Financiera Internacional y Condicionalidad entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario.
- CEPAL. 2019. *Territorio y desarrollo en la Argentina. Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires*. Publicación de las Naciones Unidas.
- Ceppi, Natalia. 2019. “Argentina y Bolivia durante la administración Macri: no nos une el amor (...)”. En *Zooms Sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI*, editado por M. E. Lorenzini y N. Ceppi, pág. 29. UNR Editora.
- Colacrai, Miryam y Graciela Zubelzú. 1994. “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), *Serie Documentos de Trabajo* 6.
- Colombo, Sandra. 2011. *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Tandil: UNCPBA.
- Consejo Federal de Inversiones. 2017. “Programa Municipios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires (PMI) - Informe final”. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/pmi-informe-final.pdf>
- Cores, Gonzalo. 2012. “Scioli: “El naranja es un color amigable, moderno e innovador, por eso nos identifica”. La Noticia Web, 19 de diciembre.

- Recuperado de <https://www.lanoticiaweb.com.ar/56768/scioli-el-naranja-es-un-color-amigable-moderno-e-innovador-por-eso-nos-identifica/>
- Curcio, Silvana y Ana Vilker. 2014. “Impacto de las variaciones de precios de las commodities exportadas en la economía real de los países de América Latina”. *Revista de Investigación en Modelos Financieros* 3 (1). Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/rimf/rimf_v3_n1_04.pdf
- D’Alesio, Laura María. 2019. “La nueva derecha y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 8 194-223.
- El 1 Digital. 2015. “Empresas bonaerenses exportarán productos a Asia, África y Medio Oriente”. Sección «Economía», 9 de septiembre. Recuperado de <https://www.el1digital.com.ar/economia/empresas-bonaerenses-exportaran-productos-a-asia-africa-y-medio-oriente/>
- El Poder de las Ideas. 2016. “Nuevo logo de la provincia de Buenos Aires en Argentina”. 30 de marzo. Recuperado de <https://www.elpoderdelasideas.com/nuevo-logo-de-la-provincia-de-buenos-aires-en-argentina/>
- Eleve. 2012. “Gobierno bonaerense destacó la misión comercial a Chile”. Sección «Política Económica», 24 de agosto. Recuperado de <https://www.ele-ve.com.ar/Gobierno-bonaerense-destaco-la-mision-comercial-a-Chile.html>
- Fernández Nuñez, Lucía. 2010. “La inserción internacional de la Provincia de Buenos Aires”. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 15 de abril. Recuperado de <https://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/bsas15-04-10.html>
- Frenkel, Alejandro. 2016. “‘Muevan el mundo que me quiero subir’: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”. *Informe de coyuntura ORALC* 2.
- Gallardo, Paula. 2016. “La Gobernadora Vidal cambia el color institucional de la Provincia de Buenos Aires: elige el verde manzana”. *Blog El Color Comunica*, 1 de marzo.
- Gantus, Diego. 2019. “Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política y Administración en el Gobierno de Cambiemos”. En *La Argentina de Cambiemos*, compilado por E. Iglesias y J. B. Lucca, págs. 143-160. Rosario: UNR Editora.

- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2017. “Programa de Municipios Internacionales en Zárate”. Secretaría General, Sección «Noticias», 12 de octubre. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/secretariageneral/noticias/programa_de_municipios_internacion%20ales_en_z%C3%A1rate
- . 2018. “La Provincia presentó GLOBA, una agencia para promocionar inversiones y exportaciones”. Secretaría General, Sección «Noticias», 9 de febrero. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/secretariageneral/noticias/la_provincia_present%C3%B3_globa%20una_agencia_para_promocionar_inversiones_y
- . s/f. “Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación. Áreas de trabajo”. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/relacionesinternacionales/%C3%A1reas_de_trabajo
- Gullo Maraví, María Inés. 2018. “La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018”. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, vol. 2018.
- Herrero, María Sol. 2017. “La Política Internacional Subnacional de un Municipio Intermedio: Reflexiones Sobre el Caso Bahía Blanca”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 15: 5-33.
- Ikenberry, John. 2011. “The Future of the Liberal World Order”. *Foreign Affairs* 90 (3).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]. 2022. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados provisionales. Recuperado de https://www.censo.gob.ar/index.php/mapa_poblacion1/
- Kristal, Silvina. 2018. “Vidal profundiza artillería para potenciar exportaciones”. *Ámbito*, 7 de septiembre. Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impres/vidal-profundiza-artilleria-potenciar-exportaciones-n4033035>
- La Política Online. 2014. “Scioli en Frankfurt”. 16 de septiembre. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/83518-scioli-en-frankfurt/>
- Lucesole, María José. 2018. “G20: ‘Vidal, con Máxima en una conferencia sobre el liderazgo de las mujeres’”. *La Nación*, 30 de noviembre. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/vidal-lagarde-conferencia-liderazgo-mujeres-nid2197594/>

- Mesa Bedoya, Juan Camilo y Carlos Hernán González Parias. 2016. "Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China". *Papel Político* 21(2): 537-563.
- Michel, Francisco. 2022. "Hacia la construcción de una política exterior autónoma: reflexiones en torno a la política exterior del gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández". *Revista de Estudios Internacionales* 4 (1): 84-96.
- Míguez, María Cecilia. 2017. "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?". *Revista Estado y Políticas Públicas* 5 (8): 103-120.
- Morales Ruvalcaba, Daniel. 2010. "La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un "Regional Core-State" suramericano". *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas* 3.
- Mutti, Ana Inés. 2018. La política internacional de los actores subnacionales: el municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015). Tesis de grado, UNICEN.
- Natanson, José. 2018. *¿Por qué? La rápida agonía de la argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Patrón, Laura. 2017. "Diego Cagliolo y la actividad en la provincia de Buenos Aires". *La Nación*, 17 de agosto. Recuperado de <https://www.pressreader.com/argentina/la-nacion/20170817/282381219658438>
- Peralta, Carlos. 2014. Las relaciones Internacionales Subnacionales: El caso de la Provincia de Buenos Aires Un estudio descriptivo desde una perspectiva Federal. Tesis de la Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Relaciones Internacionales.
- Perehodnik, Fabián. 2020. "La relación estratégica de China y la provincia de Buenos Aires". *Boletín Informativo OREI* 19.
- Prati, Jeremías. 2018. Análisis de la campaña electoral de "Cambiemos" en las elecciones de Argentina en el año 2015: los casos de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. Tesis de Licenciatura, UNR.
- Roark, Mariano. 2010. Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires. Tesis de Licenciatura, UNICEN.
- Rodríguez, Lilia del Carmen y Eugene Zapata Garesché. 2014. "Presentación". *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades* 2: 12-15.

- Rolandi, María Lis y Juan Facundo Carcedo. 2019. “Aportes latinoamericanos en el análisis de la Internacionalización de los Gobiernos Subnacionales”. Ponencia presentada en el *V Foro Mundial de Desarrollo Económico Local*, Córdoba, Argentina, 3 y 4 de diciembre de 2019.
- Sanahuja, José. 2018. “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”. En *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, editada por A. Serbin. Barcelona: Icaria Editorial - Ediciones CRIES.
- Schorr, Martín y Enrique Arceo. 2017. “Las limitaciones y alternativas al régimen de acumulación en la Argentina”. *Realidad Económica* 31.
- Serbin, Andrés. 2014. “¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* 10: 15-71.
- Uno Santa Fe. 2015. “Scioli se comprometió a intensificar la alianza estratégica con China”. Sección «Política», 25 de marzo. Recuperado de <https://www.unosantafe.com.ar/politica/scioli-se-comprometio-intensificar-la-alianza-estrategica-china-n2059519.html>
- Vilas, Carlos. 2017. “Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación”. *Realidad Económica* 305.
- Vommaro, Gabriel y Mariana Gené. 2017. “Argentina. El año de Cambiemos”. *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 231-253.
- Zubelzú, Graciela. 2008. “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”. En Iglesias, E. (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, editado por E. Iglesias. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PORTALES ELECTRÓNICOS, UN NUEVO FOCO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CASO GOBERNACIÓN DE NARIÑO, COLOMBIA

Lucero Cabrera Benavides*

Universidad CESMAG

✉ luce.c008@gmail.com

Recibido: 26 de octubre 2023

Aceptado: 4 de agosto de 2024

DOI: 10.46553/colec.35.2.2024.p57-83

Jalal Nasif Arciniegas**

Universidad CESMAG

✉ nasiffalal@gmail.com

Resumen: El presente es producto de una investigación, la cual estudia la relación existente entre participación ciudadana y portales electrónicos caso Gobernación de Nariño, Colombia 2017-2018, dentro de los nuevos esquemas de desarrollo de las democracias actuales.

El objetivo principal es establecer la posibilidad de participación ciudadana a partir del diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño teniendo como objetivos específicos identificar las normativas y caracterizar las estrategias que incorpora el portal.

* Magister en Política Comparada, Flacso Ecuador. Magister en Docencia Universitaria, Universidad de Nariño. Socióloga, Universidad de Nariño. Docente Tiempo Completo, Departamento de Humanidades, Universidad CESMAG.

**Magister en Neuropsicología y Educación, Universidad Internacional de la Rioja. Licenciado en Filosofía y Letras, Universidad de Nariño. Docente Tiempo Completo, Departamento de Humanidades, Universidad CESMAG.

La presente sigue un diseño metodológico descriptivo a partir de técnicas de recolección de datos: análisis de documentos y la caracterización del portal electrónico de la Gobernación de Nariño.

Entre los resultados que presenta el artículo se encuentra que el diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño se construye en base a una cantidad de información y datos que almacenan las distintas dependencias, respecto a los procesos de gestión pública que realizan a diario.

Palabras clave: portales electrónicos; TIC; participación ciudadana; rendición de cuentas; inclusión ciudadana; gobernanza

ELECTRONIC PORTALS, A NEW FOCUS FOR CITIZEN PARTICIPATION: THE CASE OF GOBERNACIÓN DE NARIÑO, COLOMBIA

Abstract: This is the product of an investigation, which studies the relationship between citizen participation and electronic portals in the case of the Government of Nariño, Colombia 2017-2018, within the new development schemes of current democracies.

The main objective is to establish the possibility of citizen participation based on the design of the electronic portal of the government of Nariño, with the specific objectives of identifying the regulations and characterizing the strategies that the portal incorporates.

This document follows a descriptive methodological design based on data collection techniques: document analysis and the characterization of the electronic portal of the Government of Nariño.

Among the results presented in the article is that the design of the electronic portal of the government of Nariño is built based on a quantity of information and data stored by the different agencies, regarding the public management processes they carry out daily.

Keywords: Electronic Portals; TIC; Citizen Participation; Accountability; Citizen Inclusion; Governance

I. Introducción

Los portales electrónicos surgen a finales del siglo XX como un mecanismo de participación ciudadana, facilitando la comunicación entre gobierno y sociedad. El mecanismo incorpora las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) a espacios de administración de gobierno, su propósito es mejorar los servicios para los ciudadanos, la agilización de trámites, la transmisión de información y procesos de interacción con el aparato burocrático.

De esta forma, los portales electrónicos se establecen como un medio importante de participación ciudadana desde la institucionalidad, el cual permite la interconexión de los distintos procesos de gestión pública. No obstante, requiere de un manejo de información transparente por parte de los administradores, dado que en muchas ocasiones la información puede ser manipulada, generando desconfianza entre las personas.

Igualmente, en la instauración de portales electrónicos de gobierno, una de las grandes preocupaciones que surge es la apropiación ciudadana de medios digitales dispuestos para la participación y de los canales de control de información que se pública y trasmite a la ciudadanía.

Autores como Sartori (1999) manifiestan la preocupación de que herramientas creadas por los gobiernos limiten la participación ciudadana, reduciendo los procesos de representatividad en la gestión pública, lo cual pone en riesgo el progreso de los llamados gobiernos electrónicos que propenden por mejorar los lazos de comunicación y de transparencia entre las entidades públicas y ciudadanos.

Por ello, autores como Marshall (2007) sugieren el reconocimiento de derechos y deberes de los ciudadanos en los diferentes canales de participación de los gobiernos, donde se garantice su participación a través de mecanismos que no influyan negativamente en el pensar y accionar de las personas.

De lo anterior, es pertinente explorar una experiencia exitosa con el fin de comprender la incidencia de dichos medios de participación, para el caso se indaga el diseño de portal electrónico de la gobernación de Nariño Colombia, 2017-2018, en tanto se enmarca como una experiencia andina de gran reconocimiento por la Alianza de Gobierno Abierto, a partir de teóricos de la democracia, autores de las nuevas tecnologías de la información y

comunicación (Tic) y expertos en temas de gobierno electrónico y gobierno abierto quienes en general sustentan la relación precisa entre nuevas tecnologías y participación ciudadana.

II. Fundamentos de participación ciudadana

La participación ciudadana, desde Boaventura De Sousa Santos (2004, 34), se refiere a “influir directamente en las decisiones y controlar las mismas”. La definición de participación directa que se establece se complejiza en las sociedades actuales por el número de ciudadanos que la componen, principalmente el medio de representación que según Sartori se desarrolla en tres direcciones “a) con la idea de mandato o de delegación; b) con la idea de representatividad; c) con la idea de responsabilidad” (Sartori 1999, 257).

Lo anterior, en cuanto la representación responsable no es posible en la actualidad, donde las personas por su número no pueden reunirse hablar sobre temas de interés ciudadano, por el contrario, dichos temas quedan en manos de unos pocos. Como menciona Manin (1998): las funciones del gobierno se dejan a unos pocos, que han ahogado los intereses de los representados. El gran aumento de la población transformó trascendentalmente las instituciones y los ideales de representación de los gobiernos democráticos quedaron como evocación.

Para Manin (1998) la representación aparece en los estados modernos como una institución autónoma, su objetivo es promover las elecciones populares. A medida que aumenta el número de ciudadanos la oportunidad de congregarse y participar en asuntos de interés político es cada vez menor, tomar una decisión requiere de tiempo lo cual es escaso en la actualidad.

Frente a la independencia de los representantes ante los representados se encuentra el mecanismo de libre expresión, donde los gobernados pueden formar sus propias opiniones sobre aspectos políticos a través del fácil acceso a la información que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación. Los mecanismos de libre expresión exigen que las decisiones que tome el gobierno se hagan públicas, actúa como un mecanismo de rendición de cuentas.

No obstante, como se ha mencionado, el compromiso ciudadano se presenta como un factor problematizado en las sociedades actuales, la mayor parte de los ciudadanos han perdido el interés y la voluntad de participar en las decisiones de gobierno, lo cual puede deberse a las condiciones demográficas y la cantidad de asuntos que hacen parte del estilo de vida de las personas en las sociedades modernas. Así mismo, la falta de debates e involucramiento en asuntos públicos podría causar que los ciudadanos tomen una posición limitada frente a las decisiones de gobierno.

O'Donnell, al igual que Przeworski (1998), comprende que “el funcionamiento real de las democracias no resulta únicamente de las acciones de individuos sino también de entidades colectivas tales como partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, asociaciones de intereses, corporaciones, varias burocracias y otros” (O'Donnell 2010, 44). Necesita de una voluntad burocrática que reconozca la diversidad y disponga de mecanismos reales de participación y control estatal que sean apropiados por los ciudadanos.

En la actualidad, según los postulados sería de gran relevancia reformular las democracias a partir de nuevos mecanismos que incentiven los procesos de rendición de cuentas, como señala Manin: “el gobierno representativo no es un sistema en el que la comunidad se autogobierna, sino un sistema en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo” (Manin 1998, 236).

De esta forma, la participación ciudadana demanda del fortalecimiento de instituciones democráticas, a través de nuevos canales de comunicación, canales que incentiven la comunicación entre ciudadanos y gobierno. El propósito es recuperar la confianza y legitimidad de los regímenes a partir del uso de las nuevas tecnologías, las cuales pueden favorecer la participación.

Por ello, los dispositivos de comunicación e información dispuestos para la participación ciudadana podrían fomentar espacios inclusivos donde intervenga la mayor parte de la población. De esta forma, su diseño debe ser de fácil acceso, pertinente y corresponder a procesos de rendición de cuentas que empoderen a la ciudadanía.

De lo anterior, es necesario entender que los medios de comunicación e información pueden ser una oportunidad para la interacción de ciudadanos y gobiernos, podrían aportar a procesos de representación desde la teoría de

contrapesos y rendición de cuentas horizontal establecida por O'Donnell (2010). Los dispositivos de participación en su buen uso pueden trascender los canales de información y centrarse más en el desarrollo de propuestas ciudadanas.

De lo expuesto, se puede establecer la clara relación que existe entre participación ciudadana y tecnologías de información y comunicación. Por lo tanto, es preciso seguir profundizando en el tema y conocer cómo ha sido la evolución de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic), teniendo en cuenta su influencia en el desarrollo de las sociedades democráticas.

En el siguiente apartado se presentan teorías que discuten el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, por un lado, se expresan las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) en cuanto a canales de interacción y acceso a la información y por otra parte se menciona como las Tic han sido un medio procedimental de transmisión de información, que actúan como un obstáculo al desarrollo de principios de participación ciudadana.

Los postulados que se desarrollan a continuación sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic), permiten profundizar en los problemas de asimetrías de información que existen entre ciudadanos y gobierno. Y el tema de manipulación de datos que puede presentarse en aquellos que tienen el control de las Tic.

III. Debates sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

Las nuevas tecnologías de comunicación e información (Tic) se refieren al uso actualizado de herramientas y técnicas para mejorar los procesos de información, su desarrollo se remite a la década de los años 90. Son un nuevo paradigma que dinamiza el accionar de las personas; por tanto, corresponden a un contexto interconectado por redes que facilitan la comunicación para el desarrollo de actividades diarias.

Para Cabero, las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) son procesos de interfaz que aportan a los canales de interacción en diferentes escenarios del mundo dado que “las Tic giran en torno a tres

medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no sólo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva” (Cabero 1998, 198). Las Tic permiten interconectar a las personas de manera inmediata pese las grandes distancias que complejizan las sociedades modernas.

Dentro de las tecnologías activas, internet es la herramienta que posee mayor relevancia e influencia en la actualidad, dado que es una forma de comunicación que penetra los distintos contextos sociales, económicos y políticos. Internet permite comunicar culturas y genera nuevos procesos de conocimiento que transforman la visión de cómo se concebían las cosas respecto a tiempo y distancia.

Según Belloch (2012) internet actúa como una red de redes a nivel global, facilita el acceso a la información desde cualquier ordenador que esté conectado a la web. Belloch y Cabero (1998) coinciden en que las características más destacadas de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) son: información multimedia, proceso de transmisión de información; la interactividad como procesos de intercambio; la inmaterialidad; la instantaneidad e innovación como sus principales.

De esta manera, las nuevas tecnologías de la información al estar inmersas en la cotidianidad se relacionan de forma directa con los procesos políticos de cada sociedad, las Tic influyen en todos los campos de la democracia pues dinamizan los procesos de interacción social guiados a una participación activa para los procesos de gobernanza.

En la medida que el sector público incorpora las nuevas tecnologías de la información al aparato burocrático, se despliegan procesos eficaces de interacción entre ciudadanos y administraciones públicas, lo cual favorece la participación activa, por ello: “es importante entender cómo el intercambio de información entre la administración y ciudadanos puede transformar significativamente la forma en que opera la esfera pública” (Criado y Rojas 2015, 48).

No obstante, la innovación tecnológica al relacionarse de forma directa con el personal burocrático puede complejizar el manejo de información. Como menciona Echeverría (1998) al crearse nuevos espacios de comunicación, se da paso a estructuras específicas de poder que intervienen en los contenidos, por ello “empresas transnacionales controlan el acceso y el funcionamiento del espacio electrónico” (Echeverría 1998, 73).

La difusión de información a través de nuevas tecnologías supone un conflicto de conocimiento, existe un choque de valores en el flujo de la información. Los países que cuentan con tecnología avanzada se rigen bajo principios de eficiencia e instantaneidad dejando de lado principios de transparencia en la información; el uso de tecnologías desde la instrumentalidad se dirige únicamente a consultas y trámites de información en línea.

De lo anterior, las nuevas tecnologías de información se establecen como un reto para las sociedades democráticas actuales. De la misma manera, el manejo apropiado de canales de comunicación y acceso a información transparente, son temas que deben trabajarse en los gobiernos. Como menciona Gil-García (2012), las instituciones deben comprometerse con la capacitación y el acceso de nuevas tecnologías, por medio de factores organizativos y ambientales que se aplican a las redes digitales.

En igual forma, el principio de responsabilidad reclama de una ética y de un compromiso social por parte de los ciudadanos, para que no se desliguen de las problemáticas sociales, solicita de un proceso de reflexión sobre la forma como se están apropiando los dispositivos de participación digital. Como menciona Aggazi (1992) las tecnologías no pueden entenderse como un sistema exógeno, las Tic no son un sistema cerrado y demandan de un empoderamiento social.

Como tal, las teorías señalan que el uso de las tecnologías de la comunicación y la información pueden ser muy productivas y contribuir a los regímenes democráticos en procesos participativos, en tanto mejoran los canales de comunicación. No obstante, uno de los graves problemas que enfrenta el uso de las Tic es la manipulación de información que puede existir.

En la siguiente parte, se trabajan los conceptos de gobierno electrónico y gobierno abierto como dispositivos de participación ciudadana digital, teniendo en cuenta los debates que existen en el uso de tecnologías y los fundamentos de participación ciudadana trabajados con anterioridad, lo cual enmarca su desarrollo como canales de interacción entre gobernantes y gobernados.

IV. Gobierno electrónico y gobierno abierto

Las teorías que estudian las bases y la contribución de gobierno electrónico a gobierno abierto abarcan debates sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) y fundamentos de participación ciudadana. Principalmente se enfocan en la evolución del concepto, los objetivos que persiguen y la clase de participación que se propone alcanzar.

Inicialmente el surgimiento de portales electrónicos de gobierno se remonta a finales del siglo XX, época en la cual se involucra las nuevas tecnologías de información (Tic) en los aparatos administrativos con el propósito de crear administraciones eficientes, eficaces y transparentes, a través del mejoramiento de los canales de comunicación que aportan a la construcción de políticas públicas y a procesos de rendición de cuentas.

Al gobierno electrónico le corresponde un cambio histórico que trastoca las sociedades tradicionales, donde la información se convierte en el eje central para el desarrollo. No aplicar el concepto de información abierta (Open Data) retrasa “la competitividad, el desarrollo de la ciencia y la sociedad, y en definitiva el progreso de nuestra civilización” (Sarasqueta 2014, 154).

En América Latina las bases de gobierno electrónico se sustentan en la formulación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), la cual plasma ciertos ideales de conceptos, valores y orientaciones de utilidad para su diseño, implantación, desarrollo y consolidación como herramienta coadyuvante de la mejora de la gestión pública iberoamericana. Entre sus ideales se encuentra el fácil acceso a la información de gobierno, la eliminación de barreras y la promoción de la igualdad ciudadana para la toma de decisiones de la administración con el fin de contribuir a una gobernanza de INTERNET.

Desde esta visión, el fácil acceso a la información de portales electrónicos contribuye a una apropiación de conocimiento de ciudadanos en tanto la información es sinónimo de poder, de esta forma el uso responsable y transparente por parte del gobierno como de los usuarios es fundamental. Según Sarasqueta, la información no se reduce a un manejo de contenidos, es un sistema que afecta a todas las partes del sistema

político, “ello significa que el conocimiento y dominio de su sistema garantiza el liderazgo y predominio del poder” (Sarasqueta 2014, 160).

De lo anterior, es pertinente contar con información clara desde los portales electrónicos, como mencionan Criado y Rojas (2015), la socialización de la información por parte de los gobiernos facilita la comunicación con los ciudadanos, permite un conocimiento a fondo de las necesidades sociales en torno a las cuales se podría fundamentar el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los inconvenientes que señalan los portales electrónicos en cuanto a procesos de transparencia es la saturación de información, puesto que puede generar confusión en los usuarios. La información en cantidad no permite un discernimiento de contenido, lo importante es hacer un uso adecuado de información desde el empoderamiento social.

Desde otra perspectiva sobre gobierno electrónico, alejada del ideal que representó en su momento sobre administraciones eficientes, eficaces y transparentes, se desarrollan postulados sobre alcance de la información, las condiciones de acceso para la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Para Warf (2014) el gobierno electrónico aporta a la agilidad de trámites y servicios para los ciudadanos al realizar con eficiencia sus funciones digitales; sin embargo, se remite al plano consultivo más que participativo.

Fountain (2001) al igual que Warf (2014) advierte que el gobierno electrónico implica una restructuración de las burocracias en torno a temas de participación ciudadana, de lo contrario se reduciría a servicio al cliente. De este modo, los gobiernos necesitan de una restructuración de los aparatos administrativos que involucren a la ciudadanía en procesos de control gubernamental.

Desde estas posturas, es importante señalar que los ideales de gobierno electrónico se han visto frustrados debido a la débil asociación entre las instituciones públicas y los ciudadanos es un inconveniente en el manejo de los dispositivos digitales de participación, solicitan de una internalización por parte de la sociedad civil, como establecen Cohen et al. “la transparencia ‘otorgada’ desde arriba queda incompleta sin una parte social proactiva” (Cohen et al. 2010, 232).

Así pues, con el fin de rescatar ciertos ideales establecidos en el diseño de portales electrónicos de gobierno, a partir del año 2009 se habla de

gobierno abierto: su propósito es generar una innovación y reestructuración en los canales de información a partir de la difusión de datos públicos.

En la fase inicial se comprende al gobierno electrónico como un proveedor de información, posteriormente toma relevancia la figura de gobierno abierto, el cual rescata el principio de la participación en la creación de información y en la formulación de políticas públicas, “se trata de que la utilidad de dichas políticas sea determinada en función del intercambio y una amplia colaboración del gobierno con organizaciones tanto empresariales como de la sociedad civil” (Peschard 2017, 20).

El gobierno abierto surge luego de la crisis económica mundial, con el fin de solventar las demandas públicas, se establece “como una doctrina política, la cual sostiene que: los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación” (Irekia 2010, 15).

Según Wirtz y Birkmeyer (2015), “[e]l gobierno abierto es un proceso multilateral, político y social, que incluye en particular la acción transparente, colaborativa y participativa del gobierno y la administración.” El concepto de gobierno abierto es en realidad una vieja historia de demandas de la sociedad de participación en la toma de decisiones, transparencia, apertura a una gobernanza no corrupta.

En el 2011 el gobierno de Barack Obama crea la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), como una iniciativa que permite vincular a los gobiernos con la sociedad civil. Según Peschard (2017) la AGA se centra en cuatro objetivos que son: rendición de cuentas; tecnologías e innovación; participación ciudadana que persigue el debate público y transparencia en la difusión de información.

Los principios del gobierno abierto tienen como base al gobierno electrónico en la medida que se orientan hacia la transparencia, ampliación y participación, “la teoría de la democracia participativa aparece como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos” (Conejero 2013, 3).

En el año 2015 se implementó el principio de autorregulación de gobiernos abiertos, en vista de que se hizo necesario realizar un seguimiento a iniciativas participativas de gestión pública ciudadana. Se tuvo en cuenta

la modernización en infraestructura de portales electrónicos y el fortalecimiento de mecanismos de participación que se ofrecían a la ciudadanía como son chats y foros.

En este sentido, el gobierno abierto impulsado por Estados Unidos aparece como un esfuerzo internacional por recuperar el principio de representatividad en las sociedades democráticas actuales a través del fortalecimiento de los lazos entre estado y sociedad. Su fin es legitimar las propuestas políticas, que requieren de cierta aprobación por parte de la ciudadanía.

De lo anterior, los portales electrónicos de gobierno desde la perspectiva de gobierno abierto solicitan de una socialización de tecnologías que hagan posible la rendición de cuentas horizontal, exigiendo un empoderamiento de dispositivos de participación electrónica por parte de los ciudadanos. Como menciona Sen (2014), no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño y evaluación de políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada.

Con todo y lo antes expuesto, las teorías que trabajan gobierno electrónico y su aporte a principios de gobierno abierto sostienen que la optimización de procesos de gestión pública y participación ciudadana, requieren de la disposición del gobierno y del interés ciudadano. A partir del reconocimiento del significado y alcance “que hoy tiene para todos los países de la región el empleo por los Gobiernos y Administraciones Públicas de las TIC” (Clad 2007,3).

En general las teorías que trabajan participación ciudadana, tecnologías de información- comunicación, fundamentos de gobierno electrónico y gobierno abierto, apuntan a que los dispositivos de participación electrónica se dirigen a potencializar ideales de la democracia. En general, sostienen que la participación abarca componentes de rendición de cuentas e interacción entre gobierno y ciudadanos.

V. Metodología

La metodología que se usa para el presente artículo se sustenta en la revisión de fuentes secundarias de normativa y sobre la exploración realizada en su momento al portal electrónico de la gobernación de Nariño,

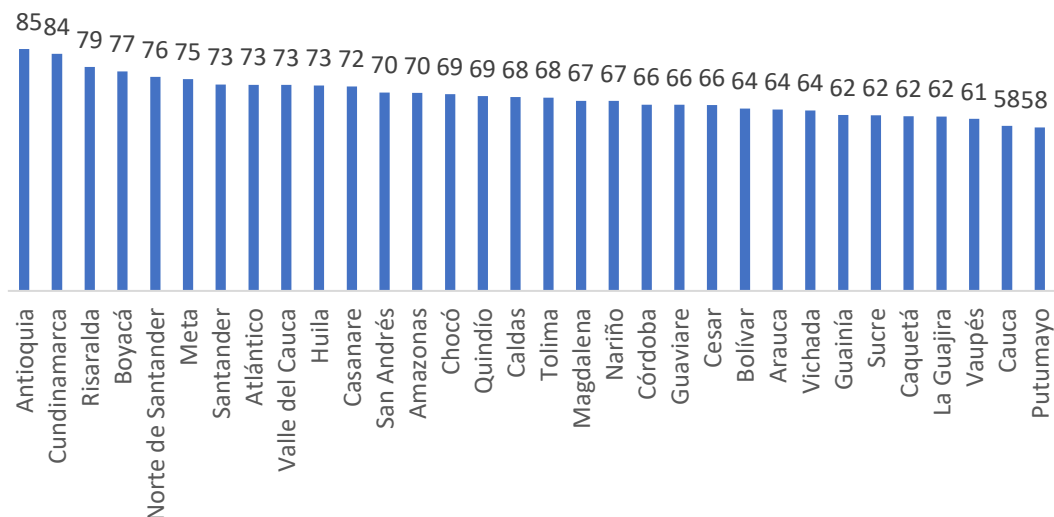
2017-2018. Respecto a la selección del caso, se tuvo en cuenta el portal electrónico de la gobernación de la Nariño, dado que es un referente en el impulso de estrategias digitales participativas a nivel nacional e internacional.

El caso de Nariño es un referente mundial por el diseño participativo que posee el portal electrónico de gobierno, denominado Gana. Asimismo, se tuvo en cuenta el periodo de estudio 2017-2018, dado que desde febrero 2017 se implementan las 13 herramientas participativas del portal y finaliza el proceso cuando se consolida el portal, siendo un medio para gestionar la política pública de gobierno abierto en Nariño, diciembre 2018. El periodo elegido permite comprender el proceso de implementación de las herramientas y su impacto en la comunidad.

En el plano internacional el departamento de Nariño es reconocido por las buenas prácticas de gobierno abierto. Nariño fue reconocido por la AGA al promover la participación de las comunidades a través de plataformas que permiten empoderar a la ciudadanía.

Desde Washington, se anunció que la AGA (Open Government Partnership) escogió a Nariño por el estilo de gobierno que se viene ejecutando de cara a las comunidades y fuera de los escritorios de las dependencias oficiales. Junto a Nariño, fueron galardonados gobiernos locales de Nigeria, España, Rumania y Filipinas. (El tiempo 2018, 4)

A nivel nacional según estadísticas del Ministerio de las Tic Colombia, 2017, Nariño ocupó un índice intermedio a nivel nacional en el desarrollo del portal electrónico de gobierno. Lo cual es importante rescatar dado que es un departamento pequeño que cuenta con recursos limitados.

Gráfico 1. Índice de gobierno electrónico de Colombia 2017

Fuente: Informe Nacional GE 2018

En el gráfico 1 se puede observar que Nariño -siendo un departamento pequeño-, presenta un índice de 67 en el desarrollo del portal electrónico, situándose por encima de departamentos como Cauca, Córdoba, Caquetá y Bolívar. La posición intermedia que ocupa no difiere a gran escala de departamentos como es Cundinamarca.

A nivel nacional Nariño es reconocido por el desarrollo de herramientas de anticorrupción en el portal electrónico (GANAPAE y GANA control). La herramienta GANAPAE permite dar un seguimiento a las alertas generadas por padres de familia, docentes y rectores sobre un programa de alimentación escolar de instituciones de educación pública, por su parte la herramienta Gana Control permite el seguimiento al presupuesto y contratación abierta.

De este modo, la selección del caso del portal electrónico de la gobernación de Nariño, al ser un referente en procesos participativos permite estudiar la posibilidad de desarrollar procesos democráticos desde dispositivos digitales. Es decir, comprender si el diseño de gobierno

electrónico brinda espacios de interacción entre ciudadanos y funcionarios para la rendición de cuentas e inclusión social o si su fin es la difusión y publicación de información, esto a partir de la revisión de documentos, datos descriptivos y la caracterización del portal.

VI. Resultados

VI.1. Disposiciones legales de gobierno electrónico

El apartado presenta un análisis de documentos tanto del contexto internacional, nacional como local que respaldan e institucionalizan el uso del portal electrónico de la gobernación de Nariño. Los documentos se analizan a partir de la revisión de los datos y servicios que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) Colombia y el perfil del portal electrónico de la gobernación de Nariño.

Desde el contexto internacional los lineamientos que amparan la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) en los aparatos burocráticos se encuentran en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y posteriormente la Alianza para el Gobierno abierto (AGA). En Colombia los portales electrónicos se respaldan en los lineamientos de gobierno digital y por último en el ámbito local se encuentra la política de gobierno abierto de Nariño aprobada en el mes de diciembre de 2018.

A nivel internacional en el año 2007 se creó la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico la cual reconoce la importancia del acceso a la información de gobierno, con el fin de activar la participación ciudadana.

Posteriormente en el año 2011 se declaró la Alianza de Gobierno abierto (AGA), que permitió la unión de más de 70 países, los cuales tienen como propósito desarrollar herramientas que promuevan el uso de las tecnologías de la información y comunicación (Tic) en los procesos participativos, “Un ejemplo es el portal de participación ciudadana Cónsul, creada con código abierto por el ayuntamiento de Madrid, que ha sido replicada en casi 80 localidades en el mundo” (Gobernación de Nariño 2018, 11).

Desde el plano internacional las políticas que amparan los portales electrónicos se dirigen a facilitar el acceso de los ciudadanos a la

información y a los servicios en línea como es el caso de Chile y Argentina, lo cual tiene que ver con uno de los principios que promueve: transparencia y apertura a información pública. No obstante, se desconocen principios básicos de participación y colaboración entre ciudadanía y estado.

Según Peschard (2017) el gobierno abierto se sustenta en la optimización de dos componentes básicos de gobierno electrónico: apertura de datos públicos por parte del gobierno, es decir información de libre acceso, para que pueda contrastarse con otro tipo de información y por otro lado apertura a procesos de formulación de políticas públicas por parte de la ciudadanía.

Colombia por su parte trabaja gobierno electrónico desde la perspectiva de gobierno digital, bajo la dirección del ministerio de tecnologías de la información y comunicaciones. Los portales electrónicos en Colombia se legalizan en el decreto único reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones 1078 de 2015.

Los portales electrónicos de Colombia se sustentan en cuatro componentes básicos: servicios en línea de alta calidad; impulso del empoderamiento y colaboración de los ciudadanos en el gobierno; mejoramiento de la gestión pública y garantía de la seguridad y privacidad de información.

De esta forma, los procesos participativos que se adelantan desde el gobierno de Colombia se acompañan de canales de comunicación en línea donde se atiende: inquietudes, sugerencias y reclamos de la ciudadanía respecto a la información que las entidades publican en los portales electrónicos de gobierno. De igual manera, desde el portal electrónico se recepciona opiniones de los usuarios en relación a temas de interés que posteriormente busca analizar para la toma de decisiones.

Entre los trámites que facilita el gobierno electrónico de Colombia se encuentra la descarga de formularios. Cuenta con estrategias de apoyo en el diligenciamiento de formularios y el envío de trámites, “La entidad prioriza los procesos de optimización y automatización de los trámites y servicios con base en la caracterización de sus usuarios.” (Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación 2015, 16)

En consecuencia, es prudente que los dispositivos electrónicos se acompañen de mecanismos de vigilancia por ciudadanos, que ejerzan un control sobre el tipo de información que se brinda a la sociedad. Demanda de un trabajo articulado entre funcionarios públicos y ciudadanos para el

desarrollo de las democracias actuales como ha manifestado O'Donnell (2010).

En cuanto a las innovaciones que ofrecen los portales electrónicos de Colombia se tiene el acceso directo de ciudadanos a información de las entidades públicas a través de ventanillas únicas que se encuentran interconectadas dentro del portal. Todos los procesos de gestión pública que se facilitan desde los portales electrónicos cuentan con monitoreo de seguridad de información para garantizar su uso.

En esta parte la Alianza de Gobierno abierto (AGA) reconoce a Colombia por ser el único país miembro que promueve ocho compromisos transformadores en su plan de acción. Seis de los ocho compromisos optimizan el uso de tecnologías de comunicación e información desde los gobiernos como se menciona a continuación:

Legal App, Gobierno en Línea y Centro de Relevamiento-Convertir, por ejemplo, son plataformas digitales que permiten el acceso de los colombianos a servicios de justicia, trámites e información para población con discapacidad visual y auditiva, respectivamente. El Archivo de DD.HH. y Memoria Histórica, por su parte, protege los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la población víctima del conflicto, poniendo a disposición 240.000 documentos de archivo. (Anticorrupción 2018, 20)

Las seis iniciativas que se fomentan desde el portal de las Tic Colombia se encuentran distribuidas en diferentes ventanas. No obstante, el portal no cuenta con una sección propia para atender comunidades vulnerables, lo cual va en contravía de lo establecido en principios de inclusión gubernamental.

Para el año 2016 la gobernación de Nariño creó la secretaria de innovación y gobierno abierto y con ello se desarrolló el portal electrónico denominado (GANA), donde se consolidaron 13 herramientas digitales que buscan empoderar a la ciudadanía en temas de participación ciudadana y gestión pública. Entre las herramientas que se incluyen están: presupuesto, formas de contratación, declaraciones juramentadas, rendición de cuentas, entre otras.

De esta manera, el portal electrónico se respalda en la aprobación de la política pública de gobierno abierto de Nariño, aprobada en diciembre de 2018. La política se sustenta en la necesidad de fortalecer procesos de rendición de cuentas y apertura a la información basada en transparencia, participación y colaboración desde el uso de las Tic.

El objetivo de la política de gobierno abierto de Nariño es implementar acciones que garanticen prácticas de participación, rendición de cuentas y datos abiertos para la gestión pública desde las Tic, “El gobierno abierto nace como un modelo de gobernanza para combatir la corrupción y la falta de inclusión ciudadana en gestión pública” (Bianchi et al. 2017).

En cuanto a las principales estrategias de participación ciudadana en el portal electrónico de la gobernación de Nariño se encuentra el fortalecimiento de servidores públicos del portal, con el fin de canalizar sugerencias y aportes de ciudadanos, como menciona Mujica: “suponen, responsabilidad cívica para detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al estado desde sus políticas públicas” (Mujica 2001, 3).

En sí la revisión documental de políticas y normativas de gobierno electrónico en el plano internacional, nacional y en el caso específico de Nariño, demuestra que los principios de transparencia, colaboración y participación giran en torno a aspectos informativos. Las herramientas de participación se dirigen sobre todo a facilitar trámites e informar a la comunidad de los avances de gestión pública. Según autores como Harto de Vera (2012) y Subirats (2002) el acceso a la información es un avance importante en términos de participación, en tanto permite conocer el desarrollo de procesos públicos.

VI.2. Perfil del portal electrónico de la gobernación de Nariño

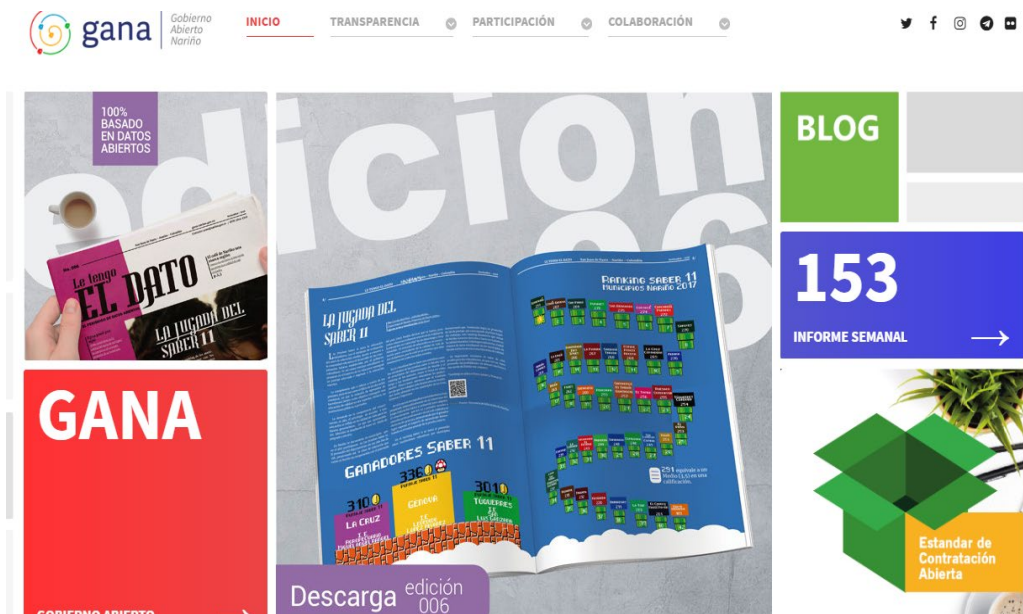
En el presente apartado se realiza una descripción del perfil del portal electrónico de la gobernación de Nariño, denominado (Gana), la página se construye en base a tres principios rectores de gobierno en abierto que son: transparencia, colaboración y participación. La información se contrasta con las publicaciones realizadas en el portal y la revisión del mismo.

El portal electrónico se divide en tres secciones. En la primera parte se encuentra información de gestión pública del gobernador de Nariño

plasmada en informes semanales. Al desplegar la información de la sección se encuentra que los informes de gestión se transmiten por medio de un video, sin embargo, la información que se presenta no es actualizada como se había planteado en los lineamientos de la política pública.

Los informes de gestión que se visualizan en el portal se nutren de datos que aportan distintas dependencias de la gobernación de Nariño. Al revisar el portal se encuentra que las publicaciones hacen referencia sobre todo a eventos públicos celebrados por el gobernador de Nariño como es el desarrollo de campañas, foros, entre otros, que buscan incentivar la transparencia de datos.

Figura 1. Plataforma (Gana) Gobernación de Nariño-Blog



Fuente: Gobierno abierto - portal electrónico Gobernación de Nariño (2018)

En la segunda parte de la página se encuentran normativas que respaldan la construcción de la política pública de gobierno abierto en Nariño, la cual se aprobó en el mes de diciembre 2018, también se presenta información del programa (Gana) municipales es decir presupuesto participativo. De igual manera, se establece información del programa local Alianza de Gobierno abierto (AGA), donde se consolidan propuestas de líderes sociales en la formulación de planes de acción comunal. Al revisar la sección se observa que aún está en consolidación.

De los informes de la política pública de gobierno abierto se puede decir que son el resultado de un proceso participativo que involucro a distintos funcionarios de la gobernación de Nariño. No obstante, un inconveniente que presenta la construcción de la política pública y los dispositivos digitales de participación según la revisión del portal es la falta de inclusión de sectores sociales, quienes representan los intereses y las necesidades de la ciudadanía.

La construcción de portales electrónicos de gobierno para Sarasqueta (2014), debe derivarse de un trabajo conjunto entre funcionarios públicos y ciudadanos. Como mencionan Criado y Rojas (2015), la socialización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) por parte de los gobiernos habría que dirigirse hacia el fortalecimiento de canales de comunicación, a partir del conocimiento a fondo de las necesidades sociales.

Figura 2. Plataforma (Gana) Gobernación de Nariño-Gana Municipales



Fuente: Gobierno abierto - portal electrónico Gobernación de Nariño (2018)

En la última parte del portal electrónico se presentan todas las herramientas que brinda el portal para acceder a información pública como son: (Gana) Datos, (Gana) Pienso, (Gana) Control, Busco Hechos, Declaraciones Patrimoniales Juramentadas y Sueldos Públicos.

Figura 3. Plataforma (Gana) Gobernación de Nariño- Herramientas

 ganadatos Portal datos abiertos de GANA - Gobernación de Nariño Descarga los datos generados por las dependencias de la Gobernación, para la investigación o el desarrollo de aplicaciones o servicios	 ganapienso Participa en debates y decide sobre las propuestas, eventos y hechos de contexto departamental.	 ganacontrol presupuesto y contratación abierta Encuentra la información presupuestal y contractual de la gobernación de Nariño actualizada diariamente y se veedor y veedora del proceso.
 BUSCO HECHOS Consulta los informes de las actividades de gestión realizadas en cada dependencia de la gobernación de Nariño.	 DECLARACIONES PATRIMONIALES JURAMENTADAS Conoce la información de bienes muebles e inmuebles, cuentas bancarias, créditos y deudas de los funcionarios directivos de la gobernación de Nariño.	 SUELDOS PÚBLICOS Entérate y has seguimiento del salario público de los funcionarios de nivel directivo de la gobernación de Nariño.

Fuente: Gobierno abierto - portal electrónico Gobernación de Nariño (2018)

Las estrategias en mención se encuentran organizadas y clasificadas a partir de principios de gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación, que se encuentra en la parte izquierda superior de la página. En la pestaña de transparencia se encuentran estrategias que permiten acceder a información pública, con el fin de mejorar los procesos de rendición de cuentas como: Declaraciones Juramentada, (GANA) Control, Busco Hechos, Lo Estamos Haciendo, Informe Semanal y Sueldos Públicos e Informes de Gestión.

Respecto a la sección de colaboración contiene herramientas relacionadas a: (GANA) Datos, (GANA) PAE, Le Tengo el Dato y Recursos. Respectivamente (Gana) Datos es una herramienta que alberga información de gestión pública de las distintas dependencias de la gobernación de Nariño; La herramienta (Gana) PAE es un proyecto que busca transparentar la calidad del programa de alimentación escolar; Le tengo el dato es una sección donde se encuentran noticias destacadas de Nariño y Recursos son guías que permiten el uso del portal electrónico.

Autores como Lee, Puentes y Martín (2015), Mujica (2001) y Peschard (2017), sostienen que la participación debe partir de una disposición de gobierno para garantizar procesos de dialogo con los ciudadanos de una forma planificada y organizada, acorde a las necesidades de la ciudadanía.

En cuanto a la sección de participación se construye a partir de herramientas como: Plan Desarrollo; (GANA) Municipales; (GANA) Pienso; Justicia Abierta; Política Pública y AGA Local. En la herramienta Plan de Desarrollo se encuentra información del proceso de construcción del PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL "Nariño, Corazón del Mundo 2016-2019".

En general el recorrido por el portal electrónico de la gobernación de Nariño denominado (Gana) presenta un diseño sencillo. Las herramientas que brinda el portal tanto para participación, colaboración y procesos de transparencia se encuentran organizadas por secciones e igualmente presentan una fácil visualización.

Un aspecto importante a rescatar del portal (Gana) es la herramienta Justicia Abierta, la cual aporta a procesos de interacción entre practicantes de derecho y ciudadanos a través de una plataforma virtual dirigida a consultas jurídicas. Esta herramienta es de gran relevancia en la medida que presenta estrategias de recursos legales para ciudadanos.

A excepción de la herramienta Justicia Abierta el portal electrónico no brinda canales directos de comunicación entre ciudadanos y funcionarios públicos de gobierno, el diseño del portal electrónico contiene ventanas vinculantes que relacionan información de distintos procesos sin generar espacios de opinión y discusión.

Se observa una similitud en el diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño, con los medios divulgativos como Facebook. Las redes sociales albergan una cantidad de información sobre la gestión que adelanta el gobernador. En lo posible rescatando su gobierno y programas adelantados, sin generar mayor discusión.

De aquí, se establece que el portal electrónico de la gobernación de Nariño se construye en gran medida de datos e información, dado que no brindan canales que garantizan la participación directa de ciudadanos y funcionarios de gobierno. Además, no existen mecanismos que permitan filtrar la calidad de los datos que se pública y no presenta instructivos específicos que amplíen los procesos de inclusión para aquellos que tienen

escaso recorrido por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic).

VII. Conclusiones

El artículo en general presenta resultados sobre el diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño, como una aproximación desde gobierno electrónico a gobierno abierto, donde se encuentra que existe un desfase teórico de los ideales democráticos que se persigue y la práctica.

Desde los documentos que amparan el diseño de portales electrónicos de gobierno, se rescatan principios de la democracia traducidos en participación, transparencia y colaboración que se dirigen activar la institucionalidad. Se quiere desde los lineamientos fomentar el diseño de portales que desde el campo virtual cumplan con expectativas democráticas presenciales.

En relación a las características del portal electrónico de la gobernación de Nariño denominado (Gana) se organiza en base a tres principios: colaboración, transparencia y participación. La información que se encuentra en la sección de colaboración se refiere a herramientas que contribuyen a la fiscalización de datos, la sección de transparencia alberga información de bienes de directivos y por último en la sección de participación se tiene herramientas dispuestas para la ciudadanía como (Gana) Municipales y Justicia abierta.

Del artículo sobresale la estructura del portal electrónico de la gobernación de Nariño, la cual en su mayor parte se dirige a desplegar información, entre sus fortalezas se encuentra el diseño sencillo y la facilidad que brinda para acceder a datos. Lo cual contribuye de alguna forma a la transparencia en procesos de gestión pública.

Para concluir el portal electrónico de la gobernación de Nariño se encuentra en desarrollo, canales de rendición de cuentas y comunicación entre ciudadanos y gobernantes se dirigen principalmente a divulgar información básica. El desarrollo de información de los gobiernos es unidireccional y el papel ciudadano se mantiene inactivo.

VIII. Recomendaciones

Teniendo en cuenta el estudio de portales electrónicos como una posibilidad de participación ciudadana, caso concreto Nariño- Colombia, se puede comprender que existen grandes iniciativas en la vinculación de las nuevas tecnologías de información (Tic) con los sistemas de gobierno, cuyo fin es mejorar los procesos de gobernanza y generar una mayor confianza institucional. Teniendo como limitante el inadecuado uso de las nuevas tecnologías de la información y la baja interacción entre gobernantes y ciudadanos.

Para lo cual teniendo en cuenta los postulados teóricos, revisión de fuentes y caso concreto, se recomienda o propone, articular las herramientas electrónicas de gobierno a espacios de interacción avanzados que contribuyan a escenarios de foros y debates virtuales. Espacios que se encuentren acompañados de encuestas de elección en tiempo real.

Otro punto importante que destaca el presente artículo es la necesidad de articular las herramientas electrónicas de gobierno, como es el caso de la gobernación de Nariño, con mapas interactivos que guíen al ciudadano a temas de interés como son proyectos comunitarios. Asimismo, se recomienda gestar una plataforma con una interfaz llamativa y de fácil acceso, junto a ellos se recomienda crear herramientas de inclusión social.

Las recomendaciones expuestas deben acompañarse de un proceso formativo que vincule a funcionarios de gobierno y a la ciudadanía interesada en general. Asimismo, los portales electrónicos deben albergar mecanismos para una rendición de cuentas horizontal, mencionada por O'Donnell (2010), teniendo un monitoreo constante que permita comprender su desarrollo y aporte a los procesos de participación ciudadana. Siendo necesario crear programas de formación, centros de ayuda, áreas de monitoreo, vinculación de expertos y campañas de marketing para su promoción como sus principales.

Referencias

- Agazzi, Evandro. 1992. *El bien, el mal y la ciencia. Las dimensiones éticas de la empresa científico-tecnológica*. Madrid: Tecnos.
- Bianchi, Matías, Cristian León y Antonella Perini. 2017. *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina /Asuntos del Sur.
- Belloch, Consuelo. 2012. “Las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aprendizaje”. Material docente, Universidad de Valencia.
- Cabero, Julio. 1998. “Los medios no sólo transmiten información: reflexiones sobre el efecto cognitivo de los medios”. *Revista de Psicodidáctica* 5: 23-34.
- Clad. 2007. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Gobiernos Iberoamericanos. Santiago de Chile
- Criado, Ignacio y Martín Rojas. 2015. “Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista”. *Revista de ciencias administrativas y sociales* 25 (57): 45-62.
- Cohen, Sarah, James Hamilton y David Levy. 2010. *Transparency and Public Policy: Where Open Government Fails Accountability*. Nigel Bowles.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2004. *Democracia de alta intensidad*. La Paz: Corte Nacional Electoral de Bolivia.
- Lee, So Young, José Díaz Puentes y Susana Martín Fernández. 2019. “The Contribution of Open Government to Prosperity of Society”. *International Journal of Public Administration* 42.
- Echeverría, Javier. 1998. “Teletecnologías, Espacios de Interacción y Valores”. *Teorema* XVII (3): 11-25.
- Fountain, Jane. 2001. “The virtual state: Transforming American government?” *National Civic Review* 90 (3): 241-251.
- Gobernación de Nariño. 2018. *Borrador de política pública Gobierno abierto*. Colombia.
- Gil-García, José Ramón. 2012. *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*. New York: Springer.

- Marshall, Thomas Humphrey. 2007. "Ciudadanía y clase social". En *Ciudadanía y clase social*, de T. H. Marshall y T. Bottomore, págs. 13-82. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación. 2015. *Manual de gobierno en línea*. Colombia.
- Mujica, Pedro. 2001. "La participación ciudadana con relación a la gestión pública". *Temas Sociales. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR* 42.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Plaza, Oscar. 2002. "La política de la transferencia internacional de tecnología en América Latina". *Estudios Internacionales* 35 (139): 119-133.
- Przeworski, Adam (ed.). 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Peschard, Jacqueline. 2017. *Más allá de la transparencia*. Colegio de México.
- Sarasqueta, Antxón. 2014. "El G8 y el gobierno de la información". *Cuadernos de Pensamiento Político* 41: 153-168.
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Subirats, Joan. 2002. *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Warf, Barney. 2014. "Geografías de gobierno electrónico en América Latina y el Caribe". *Revista de Geografía Latinoamericana* 13 (1): 169-185.
- Wirtz, Bernd y Steven Birkmeyer. 2015. "Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives". *International Journal of Public Administration* 38 (5): 381-396.

LA INTOLERANCIA DE LA PROPIEDAD PRIVADA: LIBERTAD Y CRÍTICA A LA DEMOCRACIA EN EL PALEOLIBERTARISMO DE HANS-HERMANN HOPPE

Ignacio Ramírez Andrade*

IIGG – Universidad de Buenos Aires

✉ ignacioramirez.and@gmail.com

Recibido: 18 de diciembre de 2023

Aceptado: 9 de junio de 2024

DOI: 10.46553/colec.35.2.2024.p85-118

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo explorar la vinculación que se establece entre libertad y derecho de propiedad en el ideario libertario. Para ello, se examinará el pensamiento de Hans-Hermann Hoppe para dar cuenta del carácter mutuamente excluyente entre la democracia y una sociedad basada en el derecho absoluto de propiedad. Durante este proceso, se abordarán las implicancias deslegitimadoras que dicha concepción supone respecto de los valores asociados al pluralismo y a la tolerancia. Asimismo, incorporaremos a nuestro análisis la predominancia que adquieren las tradiciones en tanto mecanismos para resguardar y autoafirmar un orden social que consagre el derecho de propiedad, y que en virtud de las cuales se habilita la exclusión violenta de quienes supongan una amenaza para dicho orden. Finalmente, se buscará sostener que el pensamiento de Hoppe representa una radicalización de los postulados teóricos esgrimidos por Murray Rothbard sin que ello suponga una divergencia del ideario libertario.

* El autor es licenciado en Ciencias Políticas (UBA) y candidato a Magister en Teoría Política y Social (UBA). Es ayudante de investigación en el seminario “Conservadores, reaccionarios, fascistas y libertarios. Un recorrido por el pensamiento político de las derechas” (FFyL-UBA). Se dedica a temas de investigación relacionados con el pensamiento conservador, neoliberal y anarcocapitalista, sobre los que participa en un Proyecto de Reconocimiento Institucional (PRI/UBA).

Palabras clave: anarcocapitalismo; derecho de propiedad; democracia; conservadurismo; orden natural

THE INTOLERANCE OF PRIVATE PROPERTY: FREEDOM AND CRITIQUE OF DEMOCRACY IN THE PALEOLIBERTARIANISM OF HANS- HERMANN HOPPE

Abstract: The aim of this article is to explore the link between freedom and property rights in libertarian ideology. To this end, the thought of Hans-Hermann Hoppe will be examined in order to account for the mutually exclusive nature of democracy and a society based on the absolute right to property. In the process, we will address the delegitimizing implications of this conception for the values associated with pluralism and tolerance. Likewise, we will incorporate to our analysis the predominance that traditions acquire as mechanisms to safeguard and self-affirm a social order that enshrines the right to property, and by virtue of which the violent exclusion of those who pose a threat to such order is enabled. Finally, it will be argued that Hoppe's thought represents a radicalization of the theoretical postulates put forward by Murray Rothbard without implying a divergence from the libertarian ideology.

Keywords: Anarchocapitalism; Property Rights; Democracy; Conservatism; Natural Order

I. Introducción

Tras la muerte del economista Murray Rothbard en el año 1995, el filósofo Hans-Hermann Hoppe, su discípulo, se ha posicionado como el principal sucesor del ideario paleolibertario promovido por su amigo estadounidense, con quien estudió y trabajó conjuntamente durante casi diez años. Pese a ello, esta centralidad no se vio acompañada de un aumento de trabajos académicos que indaguen con profundidad en su pensamiento, por lo que gran parte de su obra nos resulta, aún hoy, inexplorada. Si bien es

posible identificar algunas producciones que dan cuenta de ciertos aspectos relativos a su pensamiento (Reimers 2019; Parella 2015; Del Cerro 1999), éstas no abordan de manera integral los elementos teóricos que componen su vasta obra articulándolas en un estudio exhaustivo, por lo que dichos análisis quedan circunscritos a un campo de las distintas problemáticas tratadas por Hoppe. Asimismo, otros acercamientos en lugar de problematizar o indagar las premisas filosóficas que fundamentan el basamento teórico sobre el cual se apoya la propuesta política e intelectual de Hoppe, se dirigen más bien a señalar de manera crítica —y no exenta de cierta animosidad— las contradicciones que la misma adolece, las cuales la hacen, en consecuencia, lógicamente equivocada y políticamente impracticable (Sierpinski 2016).

Si bien estos acercamientos son positivos —en la medida de que constituyen los primeros acercamientos críticos de nuestro autor— creemos que resulta necesario un abordaje general que examine no sólo los núcleos teóricos de su obra, sino también que identifique el lugar que ella ocupa dentro del universo anarcocapitalista y su impacto en términos de reformulación de las premisas paleolibertarias. Este artículo, por lo tanto, pretende ser un aporte en el sentido indicado. Más concretamente, la tesis que estructura el argumento del presente trabajo postula que el pensamiento de Hoppe radicaliza los postulados libertarios de Rothbard, al llevar hasta su máxima expresión las implicancias lógicas del derecho absoluto de propiedad, lo que conduce a la configuración de un orden social basado en la exclusión propietaria y, por lo tanto, profundamente intolerante y discriminatorio. Así, lo que se buscará señalar es que la propuesta hoppersiana da cuenta del carácter inherentemente excluyente que tiene la libertad concebida desde el derecho de propiedad anarcocapitalista.

Cabe aclarar que este trabajo no pretende identificar en Hoppe un empleo conveniente e interesado de algunas dimensiones teóricas esbozadas por Rothbard, mientras que otras quedan tergiversadas o invisibilizadas. Por el contrario, lo que se busca indicar es que, en lo esencial, nada de lo que resulta propio de la propuesta hoppersiana entra en conflicto con el esquema libertario tal y como fue elaborado por el economista estadounidense, si bien —y esta aclaración resulta pertinente— con esto no afirmamos que el resto de las corrientes del libertarismo necesariamente suscribirían a las tesis anti

pluralistas de Hoppe.¹ En definitiva, de lo que se trata es de una reformulación que aplica aquellos mismos principios en situaciones que no fueron consideradas por Rothbard, pero cuya puesta en práctica opera en absoluta consonancia con su ideario, y esto es así puesto que extrae con mayor contundencia las consecuencias que se derivan del fundamento moral de su esquema.

Ahora bien, con miras a defender la hipótesis de este trabajo, en primer lugar, se describirán los antecedentes históricos del ideario libertario estadounidense. Posteriormente, se analizará la teoría anarcocapitalista de Rothbard, haciendo énfasis en la vinculación entre libertad y derecho de propiedad. Por último, indagaremos en la teoría general de Hoppe, haciendo énfasis en sus similitudes y diferencias con el ideario de Rothbard. para identificar, en su obra, la incompatibilidad entre paleolibertarismo y régimen democrático.

II. Prolegómenos históricos

Si bien el crecimiento de distintos espacios libertarios, tanto políticos como intelectuales, constituyen un fenómeno relativamente reciente —y restringido casi exclusivamente a los Estados Unidos— se pueden advertir las primeras formulaciones del libertarismo a mediados del siglo XIX (Fernández, 2023). Durante estos primeros años de esbozos teóricos, resultan cruciales figuras como las de Henry David Thoreau (1817–1862), Lysander Spooner (1808–1887), Benjamin Tucker (1854–1939) y Henry George (1839–1897), quienes serán los primeros en efectuar una defensa de los valores de la vida y de los derechos de propiedad articulada con una impugnación moral al Estado, por ser el responsable de impedir la conformación de sociedades surgidas a partir del consentimiento/acuerdo

¹ En este sentido, el fuerte anti pluralismo y autoritarismo de Hoppe que se trabajará en el artículo, confronta conceptualmente con las preocupaciones sociales e igualitarias de quienes se inscriben en el libertarismo de izquierda en tanto que esta corriente se caracteriza por apoyar las luchas sociales impulsadas por las minorías sociales excluidas, por la clase trabajadora para mejorar sus condiciones laborales, y por ser crítica de las situaciones de desigualdad y explotación derivadas de la concentración del poder tanto a nivel político como económico (Richman 2023).

voluntario de sus miembros. Estas primeras formulaciones propondrán, en contraste, una visión de la comunidad asentada sobre el mutualismo, la autogestión, y la promoción de formas de vida caracterizadas por “una sensibilidad afín al amor libre, al ambientalismo, la protección de la Naturaleza, los pueblos nativos norteamericanos y el pacifismo” (Fernández 2023, 16). A su vez, esta tradición se caracterizará por rechazar el empleo de medios violentos para lograr la abolición del Estado y su deslegitimación; por fundamentar la sociedad anarquista en los beneficios del libre mercado (McElroy 2000) y por defender un ideal más individualista que colectivista.²

Ahora bien, no será recién hasta inicios de la década de 1970 que el ideario libertario experimente su “edad de oro” en virtud del fuerte desarrollo y difusión de sus ideas en el territorio estadounidense que se suceden por esos años. Al respecto, Luis Diego Fernández (2023) desglosa este profundo e importante crecimiento en tres dimensiones distintas. En primer lugar, resalta el crecimiento en su dimensión política a partir de la creación del Partido Libertario en 1971. En segundo lugar, resalta el rol que tuvo la fundación en 1977 del Instituto CATO, el *think tank* libertario más importante, el cual impulsó el crecimiento de este ideario en su dimensión educativa y en la batalla de ideas. Por último, durante este período se observa un crecimiento en su dimensión filosófica a través de la publicación de obras centrales en la configuración de un corpus teórico sólido, que brindaron una identidad más definida al ideario libertario,³ si bien algunos de los autores implicados en este período se sitúan ideológicamente en distintas vertientes del pensamiento neoliberal.

Ahora bien, este recorrido por el desarrollo del ideario libertario tiene como figura cúlmine a Rothbard, discípulo del economista de la escuela

² Por otro lado, también es posible identificar otra veta al interior del libertarismo asociada a la tradición anarquista revolucionaria de izquierda proveniente de Europa, cuyas figuras más preeminentes, también pertenecientes al siglo XIX, son el ruso Mijail Bakunin y el francés Pierre-Josep Proudhon.

³ Entre las obras publicadas durante este período, Fernández destaca *Derecho, legislación y libertad* (1973) de Hayek, *Hacia una nueva libertad: el manifiesto libertario* (1973) de Murray Rothbard, *La maquinaria de la libertad* (1973) de David Friedman, *Anarquía, Estado y utopía* (1974) de Robert Nozick, *Defendiendo lo indefendible* (1976) de Walter Block, y *Los límites de la libertad* (1984) de James Buchanan.

austriaca Ludwig Von Mises.⁴ Su mención responde principalmente a dos motivos: 1) se trata del principal referente del libertarismo y quien produjo las obras más salientes y referenciadas de este ideario; y 2) es, junto con Von Mises, una de las figuras más elogiadas por Hoppe y quien tuvo un mayor impacto (numerosas veces destacado por el propio alemán) en la posterior elaboración de su pensamiento.⁵

Durante estos años, Rothbard sostiene fuertes polémicas en las que confronta de manera directa con quienes representan el campo conservador estadounidense. Estas figuras del espectro político de la derecha, son denunciadas por ponerse “del lado del Estado y en contra de las personas”, y por el hecho de haber abrazado “el militarismo y el imperialismo estadounidenses” (Rothbard 2023, 197), y se convierten en el objeto de las principales críticas esgrimidas por este joven Rothbard que, por ese período, se encuentra más permeable y con mayor predisposición a intercambios intelectuales con referentes teóricos del socialismo libertario y de la Nueva Izquierda (Fernández 2014). En este sentido, Rothbard y sus seguidores participarán entusiastamente de movilizaciones y actos —muchos de ellos motorizados y compuestos por sectores ligados a sectores de izquierda— en las que se denunciaba la guerra de Vietnam, la conscripción obligatoria, la sistemática represión y discriminación de la población negra, así como también el profundo cariz religioso y, fundamentalmente, macartista adoptado por el *establishment* político y gran parte de la opinión pública durante las administraciones de Lyndon Johnson y Richard Nixon.⁶

Para Rothbard, esta promoción belicista e imperialista del gobierno de su país conllevaba no sólo a extender y reforzar la legitimación ideológica del Estado en sí mismo, sino también a una subordinación de la vida del

⁴ Para una mayor comprensión de la influencia de Mises en la configuración de las premisas teóricas sostenidas principalmente por el anarcocapitalismo, consultar Hoppe (2012).

⁵ Tal ha sido la importancia de la contribución de Rothbard a la causa de la defensa de la libertad y el derecho de propiedad que, en el prólogo a la edición de 1998 del libro *La ética de la libertad*, Hoppe (2007) afirma que “tras su muerte, su reputación como líder en teoría política libertaria y en economía de la escuela austriaca es cada vez más evidente, incluso innegable, tanto para entusiastas como para críticos”.

⁶ Para una aproximación sobre la historia del conservadurismo y del neoconservadurismo en Estados Unidos consultar Iglesias (2016) y Aramberri (2007).

individuo a todo aquello que pudiera catalogarse como “bien común” o como cumplimiento de carácter mandatorio de un deber derivado de —lo que podríamos denominar— la “misión providencial” que ostenta Estados Unidos como el país destinado a ser el que exporte la democracia y la libertad al resto de los países del mundo⁷. En definitiva, como bien lo resalta Bastos Boubeta (2004), su oposición a las guerras impulsadas por la política exterior de los gobernantes de turno, responde, por un lado, a que ellas posibilitan que el Estado pueda violentar los derechos de propiedad, por ejemplo, mediante el aumento de impuesto para financiar las partidas presupuestarias del Ejército; y, por otro lado, a que estimaba la no injerencia en los asuntos internos de otros países y la neutralidad en situaciones de conflicto como valores positivos. Estos posicionamientos harán la relación entre el libertarismo y el conservadurismo conflictiva y de recíproco desdén.

III. Paleolibertarismo: Rothbard y el “giro” a la derecha

Así como la década de los setenta fueron la edad del oro del libertarismo, la década de los ochenta supondrá un nuevo clivaje en su historia, esta vez con tintes más bien de repliegue y de fuerte crítica interna. A finales de la década de 1970 sucederá un hecho de sustancial importancia no sólo para la futura trayectoria personal de Rothbard, sino principalmente para el movimiento libertario en lo que se refiere a su programa político y formulación teórica. Rothbard decide abandonar el Partido Libertario y, en un explícito “giro” a la derecha, elabora una reformulación de las premisas libertarias, dando como resultado la creación del ideario paleoconservador.⁸

⁷ Naturalmente, esta convicción por parte de los estadounidenses de estar cumpliendo una suerte de “mandato divino” que les fue encomendado exclusivamente, no se trata de un fenómeno que surge durante la época de la Guerra Fría. Muy por el contrario, esta predisposición imperialista justificada en la defensa y en la promoción de la libertad y la democracia ya se puede empezar a rastrear en los Estados Unidos a finales del siglo XIX. Para indagar sobre este punto, se recomienda consultar Bender (2011).

⁸ Interpretar este período de Rothbard como un “nuevo período” en su pensamiento, supone que opera durante estos años una modificación de sus principios ideológicos que, creemos, no es tal. Por lo tanto, si empleamos el término “giro” únicamente es para indicar un momento histórico en la trayectoria militante de Rothbard en la que prioriza

En él, pasan a confluír la denuncia moral al Estado y la primacía del derecho irrestricto de propiedad con elementos provenientes del conservadurismo cultural y de la derecha del espectro político estadounidense, articuladas en una discursividad eminentemente autoritaria. Como indica el historiador Pablo Stefanoni (2021), en esta nueva versión conservadora del libertarismo estadounidense:

La meta de acabar con el Estado se mantiene, pero ello va ahora de la mano del fortalecimiento de instituciones sociales tradicionales. La libertad es una condición necesaria pero no suficiente: se precisan de instituciones sociales que animen la virtud pública y, sobre todo, protejan al individuo del Estado. Esas instituciones son la familia, las iglesias y las empresas. (Stefanoni 2021, 118)

Uno de los aspectos más sobresalientes de esta reformulación del ideario libertario consiste en la distinción entre autoridades naturales y antinaturales. Mientras que las autoridades antinaturales hacen alusión a la autoridad estatal, la cual es impuesta coercitivamente sin el consentimiento de los ciudadanos, las naturales se derivan de las relaciones de autoridad jerárquicas que emergen espontáneamente de la sociedad misma, como la familia, la Iglesia y la aristocracia empresaria. Por lo tanto, de lo que se trata ya no es impugnar a la autoridad *per se*, sino más bien de rechazar aquellas que no son “naturales”. El paleolibertarismo estima positivamente las autoridades naturales puesto que reconoce la estabilidad societal que ellas

las articulaciones políticas con sectores de la derecha estadounidense vinculados al conservadurismo cultural y a los valores religiosos. En nuestra opinión, lo señalado está lejos de significar un cambio sustancial de su legado teórico previo. Esta interpretación es defendida por Llewellyn Rockwell, Jr. (2000) de la manera siguiente: “Su objetivo siguió siendo siempre y en todo momento la promoción de la libertad basada en principios. Para Murray, un cambio de estrategia nunca significaba un cambio de principio, sino sólo de método. Fuera cual fuera la estrategia política e intelectual de Murray, sus puntos de vista fundamentales eran siempre los mismos: era un libertario radical, antiestatal, en el sentido más puro. Concretamente, en economía, era un anarquista de la propiedad privada y del libre mercado de la Escuela Austríaca; en política, un descentralista radical; en filosofía, un tomista de los derechos naturales; en cultura, un hombre de la Antigua República y del Viejo Mundo” (Rockwell 2000, 15, traducción propia).

generan y refuerzan permanentemente, sin la cual no sería posible el ejercicio de la libertad.

Esta distinción resulta significativa en la medida en que contiene dos aspectos novedosos a remarcar: 1) la autoridad pasa a ocupar un rol esencial en el paleolibertarismo para generar las condiciones de posibilidad de la libertad (libertaria), y 2) el criterio por el cual se discriminan los tipos de autoridad social remite a su correspondencia con el orden *natural*.

Si bien esta reformulación conservadora es acompañada y promovida por otros referentes libertarios como Walter Block (1994) y, principalmente, Llewellyn Rockwell Jr. (2023), al abordar el legado filosófico del propio Rothbard no encontramos en él pasajes o formulaciones teóricas que expresen una consustancial relación entre la defensa de la cultura occidental, de las autoridades naturales y de los valores familiares con la salvaguarda de la libertad individual. Con esto, tampoco se sugiere que el ideario paleolibertario suponga un rechazo encubierto de los postulados libertarios defendidos durante los años previos, sino que estos elementos carecen del mismo énfasis que Rothbard les confiere una vez abandonado el partido en cuya formación colaboró activamente. Sin embargo, quien asume la tarea de articular libertarismo con conservadurismo en un mismo corpus teórico en el que los elementos que caracterizan estos dos idearios se refuerzan y apoyen mutuamente y de manera explícita, es su colega y amigo Hoppe.

Ahora bien, habiendo finalizado este breve recorrido por el ideario libertario estadounidense, pasaremos a analizar algunas nociones del pensamiento de Rothbard como antecedente de la propuesta de Hans-Hermann Hoppe. En el siguiente apartado, se buscará dar cuenta de la vinculación entre la libertad y el derecho absoluto de propiedad en el libertarismo y qué impacto tiene en la conceptualización del Estado.

IV. Propiedad y libertad: dos caras de una misma moneda

Nos interesa iniciar este apartado reconstruyendo cuál es la estructuración argumentativa mediante la cual Rothbard erige al derecho de propiedad como un derecho inviolable bajo cualquier tipo de circunstancia. La respuesta podemos encontrarla ni bien iniciamos el segundo capítulo de su

libro *Hacia una nueva libertad* (2013). El párrafo que abre dicho apartado comienza de la siguiente manera:

El credo libertario descansa sobre un axioma central: ningún hombre ni grupos de hombres puede cometer una agresión contra la persona o la propiedad de alguna otra persona. A esto se le puede llamar el <axioma de la no agresión>. <Agresión> se define como el inicio del uso o amenaza del uso de la violencia física contra la persona o propiedad de otro. Por lo tanto, agresión es sinónimo de invasión. (Rothbard 2013, 39)

La simpleza de este axioma se fundamenta —e inscribe— en una teoría del derecho natural de connotaciones neotomistas, mediante el cual se postula que todo aquello que resulta inherente a la esencia del ser humano no puede ser vulnerado por el motivo de que implica una flagrante violación de la Ley Natural y, por lo tanto, un atentado contra la naturaleza misma del individuo. Asimismo, de esta perspectiva iusnaturalista, se deriva que aquellos derechos naturales de los que goza el individuo no pueden ser vulnerados por la sociedad.⁹

Esta concepción iusnaturalista erradicada de cualquier deriva estatal hace de la libertad individual y de la libertad de uso de todos aquellos bienes que fueron obtenidos a través de la propia laboriosidad derechos del ser humano cuyo ejercicio únicamente se encuentra limitado por estas mismas libertades de un tercero. Así, es posible afirmar que en el ideario libertario de Rothbard el Estado es concebido como un artificio antinatural cuya injerencia atenta contra la Ley de la Naturaleza, es decir, contra los derechos naturales del individuo. Es por ello por lo que, para Rothbard, “la ley natural es una ética

⁹ De más está decir que una perspectiva iusnaturalista no resulta incompatible con un esquema institucional que haga de la conformación del Estado una necesidad insoslayable, así como tampoco resulta incompatible con cualquier otra regulación en la sociedad civil que tenga como objeto el uso de la propiedad individual. Es más, hasta incluso puede congeniar coherentemente -como sucede en Locke- con una configuración social en la que del derecho natural se derive un deber natural del hombre que implique “un determinado tipo de comportamiento, una obligación moral consigo mismo y con la humanidad” (Morresi 2010, 13). Asimismo, para profundizar respecto de los deberes positivos que se derivan de la Ley Natural en Locke, consultar Fernández (2015).

profundamente <radical>, porque marca límites al *statu quo* actual, que tal vez viole gravemente la ley natural, olvidando la incesante e inflexible luz de la razón” (Rothbard 2012, 45). La ley natural se constituye como el único andamiaje teórico por el cual es posible impugnar la legitimidad del Estado, y formular una defensa intransigente del derecho absoluto de propiedad.

Este axioma de no agresión imposibilita vulnerar el derecho absoluto de propiedad de otro individuo, y hace del consentimiento el único medio válido mediante el cual los individuos pueden suscribir contratos o acuerdos en el que asuman libremente determinadas obligaciones. Ahora bien, si por un lado el axioma de no agresión prohíbe cualquier ataque contra el cuerpo y la propiedad; y si, por el otro lado, la ley natural prescribe que todo individuo, por la especificidad de su naturaleza, se encuentra legitimado para emplear su cuerpo y propiedad en virtud de su propio juicio, se deduce que la libertad no puede ser otra cosa que ese estado en el que la ley natural es respetada por los individuos de la sociedad. Dicho de otra forma: toda acción que implique una vulneración *a la propiedad de un individuo* (bienes y cuerpo), al atentar contra el derecho natural, atenta contra la libertad. En palabras de Rothbard:

La libertad es un estado en el cual los derechos de propiedad de una persona sobre su propio cuerpo y su legítima propiedad no son invadidos ni agredidos. [...]. *La libertad y el derecho de propiedad irrestricto van de la mano*. Por otro lado, para el libertario el <crimen> es un acto de agresión contra el derecho de propiedad de un hombre, sea sobre su propia persona o sobre sus posesiones materiales. (Rothbard 2013, 60; énfasis propio)¹⁰

¹⁰ Esta esencial correlación entre libertad y derecho de propiedad separa de manera irremediable al libertarismo de las distintas versiones del liberalismo clásico y del neoliberalismo. Para Rothbard las definiciones de libertad esgrimidas en el pasado por distintos autores representantes de las vertientes anteriormente mencionadas resultan demasiado confusas y poco exactas, permitiendo que, en su ambigüedad, evidentes coacciones a los derechos de propiedad puedan ser infringidas sin ser considerados como crímenes. En línea con esto, Rothbard, por ejemplo, descarta la definición de libertad negativa elaborada por Isaiah Berlín (1974) ya que al emparentar la libertad simplemente con la ausencia de interferencias externas que impidan a un individuo actuar sin ser obstaculizado, se termina asociando la libertad con la oportunidad. Y confundir libertad con oportunidad (que sería lo mismo que confundir el aumento de libertad con la maximización de oportunidades para actuar), tendría como resultado

Si bien la defensa de la libertad individual es la principal reivindicación del liberalismo, abundan en su interior las discrepancias sobre lo que implica defender esta libertad, y sobre cuáles instituciones son las encargadas de defenderla (Freeden 2019). En este sentido, el anarcocapitalismo constituye una ruptura conceptual en lo que refiere al Estado tanto con los liberales clásicos (Locke 1999; Mill 2015) como con los referentes de la Escuela Austríaca (Hayek 2013; Von Mises 2015).

Al definir al Estado, si bien Rothbard retoma de la clásica definición weberiana del monopolio de la fuerza como uno de los elementos distintivos del Estado¹¹, le agrega una particularidad que lo distingue del resto de los actores que componen la sociedad: “es la única organización social que obtiene sus ingresos, no por medio de la contribución voluntaria o como pago por los servicios prestados, sino por medio de la coacción” (2021, 9). En este punto, toma la distinción de Franz Oppenheimer entre “medios económicos” y “medios políticos” de producir riqueza. Los “medios

limitar el uso legítimo que un individuo puede hacer con su propiedad, ya que “si X se niega a contratar a Y porque es pelirrojo y no le gusta ese color de pelo, es evidente que el primero reduce el campo de oportunidades del segundo, pero no se puede decir que invada su <libertad>” (Rothbard 2012, 286). Así, concluye que, de asumir la definición de libertad negativa, se termina obligando al propietario a contratar forzosamente a Y, coaccionando, por lo tanto, su derecho de propiedad. Por otra parte, Rothbard descarta de lleno la consideración de cualquier contexto específico que, en virtud de determinadas situaciones excepcionales, faculden al Estado socavar la libertad. En línea con esto, nociones de “coacción” que supongan escenarios en los cuales su legitimidad sea juzgada en base a los fines que busca o las condiciones en las cuales surge, valida un crimen que debería ser rechazado por ser el acto inmoral en sí mismo, independientemente de cualquier otro criterio. No hay intervención coactiva justificada. Por ello Hayek, al afirmar que, si la coacción estatal surge de la aplicación de leyes universales a escenarios limitados y previsibles, legitima el crimen del hurto y “desvirtúa a todas luces y de forma absurda el concepto mismo de <coacción> y sitúa acciones patentemente ofensivas y coactivas bajo la benigna rúbrica de no coactivas” (Rothbard 2012, 299). En definitiva, lo que es inmoral lo es siempre bajo cualquier contexto. Y lo que atenta contra la propiedad privada atenta también contra la libertad bajo cualquier contexto.

¹¹ “Un Estado es una comunidad humana que reclama (con éxito) el *monopolio del uso legítimo de la fuerza física* en un territorio determinado (Weber 2009, 50, énfasis del original).

económicos” son aquellos que se obtienen mediante la producción e intercambio libre y voluntario de mercancías en el mercado. En cambio, a través de los “medios políticos” los individuos se apropian de la riqueza ajena al “incautar los bienes y servicios de otra persona por el uso de la fuerza y de la violencia. Es el método de la confiscación unilateral, el del robo de la propiedad ajena” (Rothbard 2021, 12).

De este modo, el Estado se convierte en la organización que monopoliza los medios políticos para el hurto de la riqueza nacional. Esta característica le permite cometer actos que, en caso de que fueran realizados por cualquier otro individuo, serían considerados como delitos. Al fin y al cabo, se pregunta Rothbard, ¿cuál es la diferencia entre cobrar un impuesto y un ladrón que roba? En ambas situaciones se pierde dinero a costa de la propia voluntad. La diferencia es que el Estado se vale de diversas estrategias para hacer de aquellos hurtos prerrogativas necesarias para la obtención del bien común, por lo que resultan intachables en términos morales. De esa manera se “establece necesariamente una explotación de clase entre los explotadores gobernantes y los explotados gobernados” (Rothbard 2013, 41). En esto consistiría la inmoralidad del Estado: en su legitimidad para perpetrar crímenes sin que ello derive en una pena, como sí ocurriría en caso de que lo hiciera cualquier ciudadano.

En este sentido, la lectura de Rothbard conlleva a una caracterización del Estado en el que la persecución de sus intereses por parte de quienes ocupan las altas esferas de conducción, no pudo sino obliterar la actividad comercial que realizan los agentes económicos en el mercado y, por lo tanto, la libertad misma. Por ello, y contrariamente a lo que suponía Karl Marx, “el Estado es profunda e inherentemente anticapitalista” (Rothbard 2021, 41).¹²

En definitiva, en el ideario libertario la intervención estatal es siempre un crimen. El Estado carga consigo un comportamiento depredador insaciable

¹² A partir de lo expuesto, es posible afirmar que en el ideario libertario se exagera aquello que Michel Foucault denominó “fobia inflacionaria al Estado”. Recordemos que, a partir de esta fobia inflacionaria, según el francés, el neoliberalismo asocia cualquier tipo de intervención estatal, independientemente de cuál sea su objeto, su alcance o los motivos por los cuales se encuentra impulsado, “en nombre de un dinamismo intrínseco del Estado y de las formas últimas que ese dinamismo puede asumir, a algo que va a ser peor; pues bien, se puede descalificar lo menos por lo más, y lo mejor por lo peor” (Foucault 2022, 220).

y su “tendencia natural es ampliar su poder” (Rothbard 2021, 47). Por lo tanto, su propia naturaleza lo impulsa a usufructuar la laboriosidad de los individuos, por lo que resulta inadmisibles encomendarle al gobierno el rol de garantizar el cumplimiento de la ley, como defendieron en su momento los liberales clásicos.¹³ Desde la perspectiva libertaria, el Estado debe ser abolido completamente para ponerle fin al saqueo a escala nacional.

Por último, resulta pertinente realizar la siguiente aclaración. Si bien en gran parte de sus obras Rothbard indica, a partir de distintos fenómenos históricos como el crack de la bolsa de Estados Unidos de 1929, que un orden de libre mercado es superior a cualquier modelo estatista, sería equivocado afirmar que su defensa es de tipo utilitaria. Por el contrario, la fundamentación de la libertad en criterios basados en la eficiencia fue uno de los motivos por los cuales, en su opinión, se ha viciado su contenido filosófico. Hay que defender la libertad (individual) no porque resulte beneficioso económicamente, sino porque es un deber moral. En este sentido, acordamos con Barry Norman (1983) cuando afirma que:

Aunque Rothbard utiliza su experiencia como economista para construir argumentos consecuencialistas contra el Estado, su posición básica es ética. En efecto, sostiene que una ciencia del intercambio depende de una identificación moral previa de los títulos de propiedad. Su ética es, por tanto, una ética de la propiedad. (Barry Norman 1983, 118, traducción propia)

Habiendo llegado a este punto, en los próximos apartados nos abocaremos a la tarea de analizar algunos de los núcleos centrales de la filosofía política de Hoppe. En primer lugar, desarrollaremos su idea de que

¹³ En este punto, la influencia que tuvo en su pensamiento la lectura del *Discurso de la servidumbre voluntaria* de Étienne de La Boétie resulta evidente. Rothbard encuentra en esta obra la primera formulación de una teoría racional y objetiva de la Ley Natural y, por lo tanto, de una doctrina del derecho natural que consagre la libertad individual. Asimismo, según el economista, La Boétie, en su crítica a la tiranía, fue el primero en dilucidar y denunciar de manera inobjetable la naturaleza intrínseca del Estado, la cual lo conlleva necesariamente a procurarse todos los medios que tenga a su alcance para “maximizar su poder, influencia y sus beneficios” (Rothbard 1975, 35, traducción propia).

el libertarismo resulta por definición incompatible con un régimen democrático. En segundo lugar, indagaremos sobre la gravitación que la cultura y la familia adquieren con respecto a la defensa del derecho de propiedad. Por último, luego de describir el diseño societal que Hoppe propone como el más acorde para garantizar una convivencia que resguarde los derechos dominicales, se arribará a la conclusión de que su obra, radicaliza los principios fundamentales de Rothbard.

V. Monarquía y propiedad privada: *the good old days*

Hoppe extrema la relación rothbartiana entre libertad y derecho de propiedad privada. Su argumentación se desarrolla de tal forma que concluye que, si bien todo gobierno debe ser descartado por legitimar el robo, los Estados democráticos son los que tienden en mayor medida a vulnerar los derechos de propiedad; además de generar un marco de incentivos restrictivo para la inversión y la actividad comercial. Ahora bien ¿son más perjudiciales con relación a qué otro tipo de Estados? ¿A los Estados monárquicos! Sin embargo, lo que intuitivamente pudiera parecer una desopilante contradicción de un autor que se considera libertario, en realidad se deriva lógicamente de un ideario que asocia la libertad con la existencia de condiciones que garanticen el uso legítimo e irrestricto de la propiedad privada. Examinemos en detalle la justificación que nos presenta.

Para ello, resulta preciso desarrollar un concepto que atraviesa el pensamiento de Hoppe —aunque su mayor presencia podemos encontrarla en su obra *Monarquía, democracia y orden natural* (publicada originalmente en el 2001 bajo el título *Democracy: the God that failed*)— y sobre el cual se estructura todo el andamiaje de su argumentación: la preferencia temporal. Nuestro autor parte del supuesto de que todo sujeto cuando actúa lo hace motivado por querer mejorar su situación actual. La búsqueda por la maximización del uso de sus bienes y servicios lo impulsa a considerar el tiempo que le demandará poder obtener aquellas satisfacciones que busca mediante sus inversiones. Si concluye que los incentivos son tales que postergar una satisfacción en el presente implica una mayor satisfacción en el futuro, pondrá a invertir su capital y evitará consumir sus bienes. Pero bien podría ocurrir que los incentivos que

estimulan la inversión y el ahorro son extremadamente bajos al presentarse una serie de condiciones que no garantizan que la postergación de la satisfacción genere una mayor a futuro. Quien razone de esta manera “manifiesta pues una preferencia universal por los bienes presentes por sobre los futuros y por los más duraderos sobre los perecederos. En esto consiste el fenómeno de la preferencia temporal” (Hoppe 2013, 37).

Como se ve, existe una relación inversamente proporcional entre la preferencia temporal, por un lado, y el ahorro y la inversión, por el otro. Si los actores tienden a considerar más beneficioso el consumo inmediato de sus bienes que ponerlos a invertir para obtener una situación más favorable en el futuro, hay menos incentivos para que ahorren y promuevan el comercio y la industria. Es por ello por lo que la preferencia temporal tiene un efecto restrictivo en la actividad económica. Mientras que, contrariamente, “cuanto menor sea la estimación de la preferencia temporal, antes comenzará el proceso de formación de capital y más rápidamente se alargará la estructura indirecta de producción” (Hoppe 2013, 41).

Hoppe subraya que la disminución de la preferencia temporal resulta vital para el desarrollo del capital y el fomento del intercambio de mercancías en el mercado. Sin embargo, subyace en el planteo de Hoppe un motivo mayor y central de toda su propuesta: la primacía de incentivos a la preferencia temporal se corresponde con un contexto en el cual los derechos de propiedad tienden a ser vulnerados en mayor medida. Muchos factores pueden influir en la disminución de la preferencia temporal (el clima, el desarrollo técnico, factores sociales, personales e institucionales, entre otras consideraciones). Pero el elemento más influyente es la existencia del gobierno, ya que “la mera existencia del gobierno opera como una tendencia contraria a la disminución de la preferencia temporal” (Hoppe 2013, 54) debido a que su instauración —como se verá a continuación— abre camino a las violaciones del derecho de propiedad y desvirtúa la tendencia natural del hombre a la generación de capital, encauzando así a la humanidad hacia un “movimiento descivilizador” (Hoppe 2013, 55).¹⁴

¹⁴ Esta aseveración, naturalmente, resulta problemática en la medida de que resulta posible afirmar que fue la creación de gobiernos limitados y orientados a proteger los derechos de propiedad lo que permitió la acumulación y el desarrollo del capital durante el siglo XIX e inicios del siglo XX. Asimismo, investigaciones reconocen en las limitaciones impuestas a las monarquías absolutas las condiciones que favorecieron el

Hoppe sigue a Rothbard cuando especifica que todo gobierno posibilita la violación de los derechos de propiedad. Sin embargo, cuando aclara que “no todo gobierno medra del mismo modo y genera el retroceso de la civilización con la misma intensidad” en cuanto a que “diferentes formas de gobierno determinan grados de civilización diversos” (Hoppe 2013, 56) abandona a Rothbard, iniciando así un camino propio y original de pensamiento. Y este criterio consiste en el disímil nivel de preferencia temporal que surge de la configuración gubernamental de la monarquía y del régimen democrático.

A partir del mismo, Hoppe resalta los vicios de la democracia en contraposición con las virtudes de la monarquía. La argumentación se basa en la premisa de que ambos tipos de régimen suponen formas de propiedad distintas. Mientras que la monarquía consiste en un tipo de gobierno de propiedad privada, la democracia es un gobierno de propiedad pública. Es decir, mientras que en la monarquía el Estado es parte del patrimonio privado del rey, ya que todos los bienes que se encuentran en su territorio son poseídos a título personal, en el gobierno democrático el Estado no le pertenece a nadie, ya que el mismo juego de la democracia consiste en la alternancia de las autoridades públicas. La consecuencia lógica de este juego es que nadie puede asumir la propiedad exclusiva del Estado, *nadie posee al Estado como algo propio*. Las distintas características de estas dos modalidades de propiedad del Estado condicionan las actitudes de quienes se ubican en las altas esferas de toma de decisiones del gobierno

Como resultado, el carácter público o privado de la forma de gobierno impacta en la preferencia temporal de los agentes económicos que conviven en un mismo territorio. Y esto es así porque todo gobierno de propiedad

ahorro, la innovación y -en consecuencia- el desarrollo del sistema capitalista (North y Weingast 1989). Dicho esto, es preciso remarcar que la argumentación de Hoppe no es de carácter empírico-histórico (si bien trae a colación una serie de datos históricos sobre el desarrollo económico durante la época de las monarquías, en contraste con los pertenecientes al período de expansión de gobiernos democráticos), sino que más bien se trata de una argumentación de tipo deductivo-formal. Es decir, lo esencial en su defensa reside en la caracterización de la naturaleza específica de los elementos que conforman su análisis (Estado, mercado, propiedad privada, etc.), a partir de la cual arriba a conclusiones que -en su opinión- se deducen de manera necesaria de las premisas correspondientes.

privada tenderá a limitar la extracción de riqueza de los individuos que viven en su reino ya que, si desincentiva la inversión y la actividad económica estimulada por sus operaciones comerciales, disminuirá su valor.

Veamos cuál es la lógica que opera en cada uno de estos tipos de gobierno. Un régimen de propiedad garantiza la puesta en práctica de lo que podríamos denominar una *ética del cuidado productivo*. Esta ética únicamente puede ser interiorizada por quien es propietario de aquello que se usa para un determinado fin. Al ser dueño de la propiedad, el propietario tiende a maximizar las ganancias que pueda obtener mediante su uso. De esto también se deduce que le brinde el mayor cuidado posible para extender su funcionamiento de manera eficiente. Además, dado que la riqueza de uno se encuentra emparentada con la producción, tomará siempre decisiones responsables en su uso, y no se dejará suggestionar por las necesidades del presente, tendiendo así a planificar a largo plazo. En definitiva, se trata de una ética que se deriva del hecho de cuidar lo propio, ya que *nadie va a ser más cuidadoso de la propiedad de uno que uno mismo*.¹⁵

Como se puede notar, la implicancia práctica de esta ética sería la tendencia a presentar una baja preferencia temporal. Lo contrario ocurre con aquellos que administran propiedades que no le pertenecen: al no afrontar ninguna consecuencia directa por los perjuicios derivados de una mala administración, los incentivos los conducen a emplearlos irresponsablemente, buscando maximizar cualquier beneficio presente en detrimento de algún mejoramiento a futuro del valor de la propiedad. De esta manera, surge por parte de los no propietarios una *ética de la irresponsabilidad productiva*, derivada del hecho de que *nadie se preocupa*

¹⁵ Resulta preciso advertir que la administración de un país como propiedad exclusiva de un rey no representa una impugnación al teorema de la imposibilidad del cálculo económico en el socialismo elaborado por Mises (2020). En efecto, el modelo esgrimido por Hoppe no implica que sea el monarca quien operativice y dirija individualmente cada una de las actividades económicas realizadas en el suelo nacional: se limita a erigirlo como el único propietario del territorio, en tanto que la gestión diaria de las unidades económicas y productivas se encuentra impulsada por los individuos que viven en dicho territorio, la cual es llevada a cabo con la misma libertad que tendrían en un orden de libre mercado. De lo contrario, Hoppe estaría abogando por un tipo de colectivismo, entendiendo dicha noción en los términos postulados por el mismo Hayek (2017).

por cuidar lo que no le pertenece. Quienes actúan en función de esta ética tienden a presentar una alta preferencia temporal.

La hipótesis de Hoppe es que si el Estado es de propiedad pública el gobierno se encuentra estructurado de tal forma que, al configurar un ordenamiento que incentiva una alta preferencia temporal, las violaciones a los derechos de propiedad se convierten en la norma. Esto se cristaliza en la tendencia de los gobiernos electos a crear impuestos o a tomar deuda de manera irresponsable para cumplir con sus promesas electorales. Al no ser el Estado de propiedad de los gobernantes, ellos no se preocupan por realizar un uso juicioso y racional de los recursos económicos. Sucediendo lo opuesto en los regímenes monárquicos, los agentes económicos gozan de una mayor previsibilidad para llevar a cabo sus inversiones puesto que reconocen que forma parte del interés del monarca brindar los mayores márgenes de libertad para su actividad comercial ya que la misma redundará en un incremento del valor del territorio del reino. Este interés, además, se fundamenta en el hecho de que el monarca querrá que sus hijos hereden el reino en las mejores condiciones posibles, siendo esta preocupación inexistente en los gobiernos democráticos debido al carácter público del Estado.

Así, la transición histórica del gobierno monárquico al democrático no tiene nada de laudable pese a haber sido caracterizado como “un avance hacia el liberalismo: desde una sociedad de adscripción y privilegios a otra regida por la igualdad ante la ley. Semejante interpretación se basa en un equívoco fundamental. Para la óptica liberal clásica, un gobierno democrático es en rigor mucho peor que uno monárquico, con respecto al cual supone una regresión” (Hoppe 2013, 131).

De esta manera, podemos evidenciar en los textos de Hoppe la incompatibilidad entre la democracia —entendida como régimen político— y el derecho absoluto de propiedad privada. Ahora bien, en nuestra opinión este antagonismo que surge de la relación entre estas dos categorías, no se deriva exclusivamente de su impacto disímil en la preferencia temporal. La oposición responde también a que la defensa del uso exclusivo de la propiedad en el anarco-capitalismo supone un orden social excluyente que confronta con el pluralismo y la tolerancia inherentes a cualquier Estado regido por el sistema democrático. El carácter excluyente que adquiere aquel tipo de configuración social se explica por el rol que ocupa la familia

y los valores familiares tradicionales en el ideario paleolibertario esgrimido por Hoppe. Por tanto, para echar luz sobre este aspecto es preciso que abordemos qué lugar ocupa el modelo familiar tradicional y sus implicancias a la hora de definir los límites que regulan los comportamientos y formas de vida disidente al interior de la sociedad.

VI. No tan distintos: moral y familia en el paleolibertarismo

Si hay un aspecto que se repite frecuentemente en las distintas críticas que, desde diversos sectores de la derecha política —especialmente, desde el conservadurismo— se esgrimen en contra del libertarismo es que esta corriente, en su afán de hacer de la libertad un valor en sí mismo, independiente de cualquier tipo de consideración que regule su práctica, no dimensiona en su justa medida que esta misma licencia absoluta pone en riesgo las condiciones indispensables que se requieren para su ejercicio pleno. Es decir, no advierten que la libertad sin restricciones puede atentar contra la propia libertad.¹⁶ De acá se deduce que no estimen como valiosas los marcos regulados de comportamiento provistos por las costumbres heredadas y por la moral del seno familiar.

Ahora bien, lo particular de la propuesta política de Hoppe es que, en su obra, la defensa de los valores morales asociados al modelo de familia

¹⁶ Por caso, el teórico conservador Russel Kirk afirma que los libertarios no eran más que “terribles simplificadores” que se asemejaban a los comunistas en su rechazo a todo lo que caracteriza la esencia de la sociedad y la moral estadounidenses. En su opinión, los libertarios desconocen que el poder político es algo “natural y necesario para una realización plena de la naturaleza humana y el desarrollo de la civilización” y que “sin el poder político, las condiciones de vida del hombre son deficientes, difíciles, embrutecedoras y breves” (Kirk 2021, 145). En plena consonancia con este planteo, Roger Scruton (2022) enfatiza en que el desconocimiento del origen de la libertad -que no deriva de uno, sino más bien del actuar conforme a los valores tradicionales y costumbres heredadas del pasado- deriva en un rechazo a honrar los deberes de piedad de cuyo cumplimiento depende la vida en común y la estabilidad del orden social. Para el pensador británico, uno aprende a cumplir estos deberes de piedad en el seno familiar, puesto que es allí donde uno toma conciencia de estas primeras responsabilidades que no asumimos voluntariamente, y que se explican en virtud del afecto y la solidaridad que emergen del vínculo con los integrantes de la familia a la cual uno pertenece.

tradicional adquiere casi la misma relevancia que la defensa de la propiedad privada. Esta convergencia entre el conservadurismo y el libertarismo se explicita en el capítulo diez de *Monarquía, democracia y derecho natural*, titulado “Conservadurismo y libertarismo”. En este apartado fundamenta la mutua necesidad entre valores culturales conservadores y el derecho irrestricto de propiedad libertario.

Pero antes de ahondar en este punto, es preciso dar cuenta de un aspecto nada menor que Hoppe nos aclara antes de dar cuenta de la vinculación que, desde su perspectiva, existe entre el derecho irrestricto de propiedad y la familia tradicional, en un mismo orden social. Ya en las primeras páginas de este capítulo se indica que se concibe al conservador como aquel que “reconoce lo originario y lo natural en las <interferencias> de lo patológico y lo defiende y sustenta frente a lo temporáneo y anómalo” (Hoppe 2013, 252). En lo que concierne a los objetivos detallados con anterioridad, nos interesa advertir esta valorización positiva de lo natural —considerado como algo atemporal— en la medida que es contrastado con lo contingente-patológico. Apenas una oración antes del fragmento citado, Hoppe indica que “el orden natural es antiguo y persiste en su ser —sólo las anomalías y los accidentes están sometidas al cambio— por lo que podemos descubrirlo en todo tiempo y lugar” (Hoppe 2013, 252). La deuda que el ideario libertario tiene con el derecho natural, como hemos visto, se expresa cada vez que la justificación que se hace del derecho de propiedad y del cuerpo se deriva de la naturaleza misma del ser humano. Al ser formulados como derechos previos a la constitución jurídica de cualquier ordenamiento político, no pueden ser vulnerados por éste por tener una primacía moral superior a cualquier legislación u ordenamiento positivo-estatal. Ahora bien, esta caracterización de un tipo de estructuración social que se justifica por corresponderse al “orden natural de las cosas”, implica un gesto que, como veremos más adelante, tiene como correlato la defensa de una serie de elementos a razón de emerger de —y estar en consonancia con— este orden de la Naturaleza¹⁷. En efecto, Hoppe destaca del ideario conservador

¹⁷ En *Economía, sociedad e historia* Hoppe postula que la mera idea de propiedad ya le es familiar al ser humano desde el inicio de la historia de su evolución. Esta noción, si bien vaga y primitiva, le permite descubrir que su cuerpo le pertenece tanto como todo aquello que obtuvo mediante su propia laboriosidad para la satisfacción de sus deseos. Y es que esta noción de propiedad resulta tan intuitiva y evidente, que hasta puede verse

su irrenunciable defensa y acérrima búsqueda por el fortalecimiento tanto de la familia como de las jerarquías sociales y las relaciones de autoridad y disciplina que existen *naturalmente* en cualquier tipo de configuración social. Según el autor, estos objetivos por parte de los conservadores hicieron del Estado uno de sus principales enemigos declarados, al interpretar que su interferencia regulatoria a través de disposiciones legales en estos ámbitos corrompe las relaciones de parentesco y las jerarquías naturales, desestabilizando así su curso natural.

Por otro lado, Hoppe también puntualiza que el libertarismo no puede ser indiferente a esta causa conservadora. Pero ello, no meramente a razón de que ella tiene como objeto de impugnación la legitimidad del Estado, sino porque la defensa de la familia y las jerarquías naturales son en sí mismas reivindicaciones que lo comprometen ideológicamente. De hecho, “la propiedad y las relaciones dominicales no existen al margen de las familias y las relaciones de parentesco” (Hoppe 2013, 270). Hoppe justifica la complementariedad teórica y política entre el libertarismo y el conservadurismo, al considerar que un ordenamiento social en el que el derecho de propiedad se encuentre garantizado, es producto de un tipo particular de configuración familiar: la tradicional heteronormativa. Solo una sociedad de esta índole es capaz de obliterar cualquier conducta patológica que no responda al desarrollo espontáneo del orden natural. El respeto y obediencia que se les inculca a los niños hacia la autoridad natural del padre genera que ellos terminen por interiorizar la disciplina que, en el futuro, deben replicar para vivir en una sociedad regida por el derecho de propiedad. Si la familia se desvirtúa no se les podrá transmitir los valores y normas culturales vinculados con las relaciones dominicales. Es por ello por lo que Hoppe exhorta a los libertarios a ser “conservadores radicales libres de todo compromiso” (Hoppe 2013, 275).

Prestemos atención nuevamente a cómo Hoppe estructura esta fundamentación. Hay un orden que se corresponde con la Naturaleza el cual podemos discernir en la medida de que podemos identificarlo con aquello

replicado en los niños cuando juegan entre sí, por lo que Hoppe no duda en concluir que “el desarrollo de los niños, de cierta manera, se repite, hasta cierto punto, al desarrollo de la humanidad en conjunto. Lo que hallamos en los niños, ya lo hemos hallado con anterioridad en el hombre primitivo” (Hoppe 2022, 26).

que permanece inmutable en el tiempo. De este orden natural, se deriva una configuración específica de familia. Los valores que se transmiten desde el seno familiar se corresponden con la ética y disciplina que demandan la estabilidad y reproducción de una sociedad regida por la propiedad privada. Orden natural, familia heteronormativa y propiedad privada, en consecuencia, pertenecen a una misma secuencia evolutiva. Por eso, cualquier elemento que interfiera con este despliegue natural es patológico, ya que atenta contra lo que siempre ha sido y, por lo tanto —por efecto contagio y dispersión—, socava las bases que garantizan las condiciones culturales de un orden de propiedad. Así, Hoppe concluye que:

En la medida de que conservadores y libertarios se refieren, por un lado a la familia, al parentesco, a las comunidades, a la autoridad y a la jerarquía social y, por otro a la propiedad y a su apropiación, transformación y transferencia, parece claro que, si bien no se refieren a las mismas entidades, en realidad se ocupan de aspectos diferentes del mismo objeto: los actores humanos y la cooperación social. (Hoppe 2013, 269-270)

Que el conservadurismo y el libertarismo aborden dos aspectos distintos de un mismo objeto obedece a la divergencia respecto de la metodología que cada uno aplica para el análisis social. Si el conservadurismo es una perspectiva más bien empírica, sociológica y descriptiva, el libertarismo, en cambio, se caracteriza por ser racionalista, filosófico, lógico y constructivista. Así, lo que Hoppe busca destacar es que pese a que estas corrientes optan por recurrir a enfoques disímiles desde el punto de vista metodológico, finalmente ambas terminan por arribar a la misma conclusión filosófica-política. De esta manera, afirma: “si los conservadores están persuadidos de que lo <natural> y lo <normal> viene de antiguo y está generalizado”, por su parte, “los libertarios creen que los principios de justicia son eterna y universalmente válidos” (Hoppe 2013, 269). Por lo tanto, ambos consideran que hay un sustrato que, ya sea por su permanencia histórica, o por su validez lógica descubierta gracias a la razón, debe ser respetada, siendo su despliegue natural el que direcciona el orden social. Dicho en otros términos, si para un conservador lo natural es aquello que existió siempre, para un libertario es todo aquello que *no podía ser* de otra manera. Para uno se trata de resistir la prueba del tiempo; para el otro, de

soportar la prueba de la razón. Por lo tanto, concluye nuestro autor, “la ética libertaria no es reciente y revolucionaria, sino muy antigua y conservadora” (Hoppe 2013, 269).

VII. Libertarismo y tolerancia: asuntos separados

Hoppe comparte el diagnóstico que esbozan tanto Rothbard como Rockwell en el que se critica el excesivo pluralismo del Partido Libertario. Semejante licencia fue la que divorció a la organización política del pueblo estadounidense al desatender valores tan cruciales como la religión, la familia y el modo de vida occidental. El filósofo alemán lamenta este craso error, por el cual se promovieron modos de vida “depravados y anormales”, basados en “la vulgaridad, la obscenidad, la profanación, el uso de drogas, la prostitución, la homosexualidad, la poligamia” y “la pedofilia” (Hoppe 2013, 273). En definitiva, el ambiente tolerante y moralmente relativista generó que quienes expresaban estas ideas en nombre del libertarismo creyeran legítimo construir una sociedad en la que todos “podrían *elegir* o cultivar *libremente* el modo de vida no agresivo, la carrera o los hábitos que mejor les pareciesen” (Hoppe 2013, 273, cursiva propia).

La contribución de Hoppe resulta original no porque se trate del primer libertario que aboga por el fortalecimiento de las relaciones jerárquicas naturales para la reproducción de una sociedad compatible con el derecho de propiedad, sino porque inaugura una articulación libertaria entre familia tradicional y propiedad privada como conceptos implicados necesariamente. Esta consideración *de una ética natural* de la cual se desprende el derecho *natural* de propiedad privada deriva en la configuración de *un* modo de vida *natural*. En este punto, surge el carácter antidemocrático y anti pluralista de su propuesta. Si anteriormente hemos señalado que la definición de conservador que Hoppe esgrime en diálogo con el libertarismo es aquella en la que el conservador defiende lo natural contra lo contingente (patológico), por lo tanto cualquier desviación expresada en cualquier instancia de este eslabón de concatenaciones naturales ha de ser combatida y eliminada en pos de salvaguardar el mismo orden social. Así, estilos de vida disidentes que expresen valores asociados a la disidencia sexual, al relativismo moral, al uso libre de drogas, al ideario

democrático o socialista, etc., deben ser erradicados sin contemplaciones. La ética de la propiedad demanda un estilo de vida que le es propio. De ahí que Hoppe sentencie sin ningún miramiento que “las familias y el derecho de parentesco presuponen el absolutismo cultural” (Hoppe 2013, 285). En conclusión: cualquier estilo de vida, como también cualquier ideología, que contravenga la propiedad privada será considerada como una enfermedad.

Este aspecto resulta ilustrado elocuentemente cuando Hoppe presenta el tipo de organización social-económica compatible con el derecho absoluto de propiedad. En primer lugar, el filósofo empieza rechazando un diseño que suponga una repartición absoluta de todas las tierras para cada ciudadano tomado de manera individual, ya que esta modalidad acarrearía consigo diversos conflictos en torno a disputas entre vecinos. Sobre este punto, conviene citar a Hoppe en extenso:

La proximidad de los demás también supone riesgos y no puede excluirse que se produzca una bajada en el precio de las propiedades. Suponiendo, según exige el modelo que estamos considerando, que el establecimiento *inicial* de las propiedades colindantes resultase mutuamente beneficioso, y, así mismo, que todos los miembros de la comunidad se abstuviesen de cualquier actividad criminal, todavía podría suceder que un antiguo <buen> vecino se volviese detestable, que se desocupase de su propiedad o la alterase hasta el punto de afectarle negativamente al valor de las propiedades de sus vecinos, o que, sin más, se opusiese a participar en cualesquiera de los esfuerzos cooperativos orientados a aumentar el valor de la comunidad como un todo. Para sortear las dificultades inherentes al desarrollo de una comunidad propietaria cuando la tierra está dividida, se ha recurrido a modelos alternativos. (Hoppe 2013, 281-282, cursiva del original)

El “modelo alternativo” por el cual aboga es aquel que supone un diseño de repartición y explotación de tierras a partir de la lógica señorial típica del feudalismo. En particular, este ordenamiento, tal y como lo esboza Hoppe, se caracteriza por la conformación de corporaciones privadas o individuos propietarios de grandes extensiones de tierras que son cedidas a particulares en condición de arrendatarios, a través de acuerdos suscritos voluntariamente. Así, lo que se moldea es un orden en el cual estos

propietarios maximizan la utilidad de sus dominios “urbanizando y gestionando zonas residenciales o de negocios que atraen a las personas que desean vivir o establecerse comercialmente en ellas” (Hoppe 2013, 283).

Asimismo, la valorización de sus terrenos se obtendrá en la medida de que su calidad se incremente a partir de la laboriosidad de sus arrendatarios, principalmente de la élite de la comunidad, es decir, de aquellos que gestionen las empresas más solventes. Y dado que ambos actores se encuentran condicionados por el mismo interés compartido, Hoppe indica que bajo este diseño “para proteger y, en la medida de lo posible, aumentar el valor de su propiedad e inversiones, el dueño y la élite de la comunidad deben estar dispuestos para adoptar dos tipos de medidas de protección” (Hoppe 2013, 285). Ellas, pueden distinguirse por ser de carácter ofensivo o defensivo. Mientras que la primera alude a la autodefensa, es decir, “a la fuerza y al castigo físicos contra los invasores externos y los criminales domésticos” (Hoppe 2013, 285), la segunda se vincula con el empleo de medidas “como el ostracismo, la marginación y, en última instancia, la expulsión, aplicadas contra los miembros de la comunidad que aboguen, anuncien o hagan apología de actividades incompatibles con la finalidad esencial del pacto: la protección de la propiedad y la familia” (Hoppe 2013, 285). Es por ello que la protección de la familia resulta consustancial con la reproducción de una comunidad de propietarios, ya que es la instancia en la cual se inculcan los medios intelectuales y morales para una verdadera vida independiente que tenga como horizonte la productividad, imposibles de cultivar al margen de la disciplina familiar. Estas consideraciones son las que, en consecuencia, legitiman al propietario y a los arrendatarios a expulsar violentamente a aquellos que profesen ideas democráticas, socialistas o estilos de vida disidentes-patológicos, en función de la protección del pacto conservador de la propiedad privada. En sus palabras:

Un orden social libertario no puede tolerar ni a los demócratas ni a los comunistas. Será necesario apartarlos físicamente de los demás y extrañarlos. Del mismo modo, un pacto instituido con la finalidad de proteger a la familia, no puede tolerarse a quienes promueven nuevas formas de vidas alternativas, no basadas en la familia ni en el parentesco, incompatibles con aquella meta (Hoppe 2013, 287).

Una sociedad que promueva el pluralismo y la tolerancia genera que los individuos se encuentren más permeados a ideales igualitaristas. Y es justamente la expansión del igualitarismo el temor que motoriza estas medidas de discriminación y expulsión. A la luz de este recorrido podemos afirmar que este temor se justifica a través del diagnóstico de que el igualitarismo tiende a tergiversar el contenido de esta noción, puesto que desplaza de su definición el derecho exclusivo de propiedad y la reemplaza por una igualdad en abstracto, divorciada de cualquier referente material. Si bien es cierto que todos los hombres son iguales en la medida de que todos tienen derecho a emplear libremente su propiedad, no menos cierto es que de esta afirmación no se sigue que *en todas las situaciones* los hombres deban ser tratados por igual. El propietario tiene el derecho a tratar desigualmente y, por lo tanto, de manera violenta, a quien invada su propiedad. Por eso expulsarlo e incluso castigarlo no es un crimen. Ninguna igualdad abstracta puede reclamarse en esta situación. Y así como Fichte había sentenciado que nadie tiene derecho ante la razón, en Hoppe se trasluce que nadie tiene derecho ante el derecho de propiedad. En definitiva, el igualitarismo evapora “la autoridad para excluir determinados individuos y conductas” (Hoppe 2013, 288).

Cuando Hoppe resalta que el derecho de propiedad vuelve legítima la intolerancia y la discriminación sin concesiones no hace más que radicalizar el derecho de propiedad de Rothbard. El gesto mismo de homologar la libertad con el uso irrestricto de propiedad habilita a que se pueda dejar ingresar o expulsar a personas de los propios terrenos en función de un criterio arbitrario y subjetivo. Ciertamente es que en *Hacia una nueva libertad*, Rothbard introduce un matiz en su distinción entre lo legal y lo moral.¹⁸ Sin embargo, desde la perspectiva de Hoppe, como vimos, resulta imposible refrendar y poner en práctica una moral distinta a aquella que se corresponda con un orden de propiedad privada y con el modelo familiar tradicional que

¹⁸ “Por supuesto, es inmoral levantar falsos cargos contra otra persona, pero digamos nuevamente que para el libertario lo *moral* y lo *legal* son dos categorías muy diferentes” (Rothbard 2013, 117). Asimismo, en *La ética de la libertad* el economista indica que “el modo moral o inmoral de ejercitarlo [el derecho de libertad] es más un problema de ética personal que de filosofía política, pues a ésta sólo le afectan los temas jurídicos y el empleo adecuado o inadecuado de la violencia física en las relaciones humanas” (Rothbard 2012, 53).

se deduce de él. Por lo tanto, si en Rothbard el modo de ejercer la libertad individual se limita a ser un problema personal, cuyo único límite se encuentra trazado por el derecho de propiedad de un tercero, a lo máximo que puede aspirar desde su propio esquema teórico es a sostener un relativismo ético en todos aquellos actos que no impliquen una violación al axioma de no agresión. Pero esta concesión a Hoppe, como vimos, resulta inaceptable y hasta peligrosa. Lo curioso es que el alemán en ningún momento sugiere que su maestro habilita la posibilidad de dicha interpretación, probablemente por asumir que tal omisión en lo teórico se vio suplida en la afirmación práctica de la relevancia que tienen las jerarquías naturales y la familia ya en su faceta paleolibertaria a inicios de los ochenta.

Pero incluso aunque uno no compartiera esta vinculación lógica-conceptual que defiende Hoppe entre derecho de propiedad privada, por un lado, y familia y valores tradicionales, por el otro, resulta imposible objetarle moralmente —bajo un esquema libertario— su fuerte discriminación y antipluralismo en tanto que lo inmoral vendría a ser la imposición a un individuo de tener que aceptar en su propiedad formas de vida consideradas por él como indeseables. Es cierto que su obra contiene tonos antidemocráticos más explícitos y violentos que en Rothbard, pero ellos se encuentran habilitados por el respeto irrestricto que supone el derecho de propiedad. Es por ello por lo que consideramos que la propuesta hoppeliana, pese a que confronta con otros teóricos libertarios en lo que respecta a la diversidad, significa una radicalización de los postulados libertarios y no una divergencia.

Por lo tanto, en el esquema hoppeliano, el Estado continúa siendo objeto de una impugnación intransigente en tanto forma de organización humana. Sin embargo, la democracia resulta su expresión más indeseable por la lógica que opera en su accionar. A partir de lo expuesto, entonces, podemos concluir que esta particular reconstrucción argumentativa que efectúa Hoppe por la cual radicaliza las premisas sobre las que subyace el libertarismo, sacraliza de tal modo el derecho de propiedad que no sólo lo inmuniza de cualquier cuestionamiento —en última instancia, recordemos, este derecho es un producto “natural” que se deriva del mero desarrollo espontáneo de las dinámicas naturales y societales—, sino que además lo vuelve incompatible con la democracia —en tanto régimen— a partir de dos

criterios que refieren a dos dimensiones distintas: 1) un criterio económico-jurídico, en función de que en ellas se tiende en mayor proporción a vulnerar la propiedad; y 2) un criterio cultural/moral, ya que el pluralismo que supone habilita y exige una tolerancia hacia formas de vidas diversas que resultan incompatibles con un orden de sociedad regida por el derecho absoluto de propiedad.¹⁹

Estos señalamientos advierten al libertario respecto del peligro que conlleva permitir la proliferación de actitudes que no se deriven del desarrollo natural de la sociedad. En Hoppe no hay ningún tipo de ingenuidad al respecto. Ningún orden es eterno, y su impugnación puede provenir desde el resquicio más diminuto e irrelevante por la fuerza disidente tal vez más débil. Sin embargo, la potencialidad de su contagio a gran escala puede poner en peligro el derecho de propiedad. Resulta imprescindible, en consecuencia, una fuerza correctora en razón de que “todo orden social necesita un mecanismo de autoafirmación” pues ningún orden social se reproduce automáticamente, por lo que “para conjurar su desintegración, la sociedad necesita del esfuerzo consciente y de la acción intencionada de sus miembros” (Hoppe 2013, 281).

VIII. Conclusiones

La hipótesis del presente trabajo consistió en dar cuenta de la particularidad que ofrece el paleolibertarismo esgrimido por Hoppe al radicalizar el fundamento moral que sustenta la defensa del derecho absoluto de propiedad en el esquema propuesto por Rothbard. Para ello, en primer lugar, describimos brevemente los antecedentes históricos del libertarismo estadounidense. Luego, indagamos en la teoría general de

¹⁹ Mediante esta consagración de una moral específica -la cual es justificada racionalmente-, nuestro autor se aleja de Mises por no elaborar una base racional para la ética ya que, para el economista austríaco, según Hoppe, “no hay justificación definitiva para las proposiciones éticas en el mismo sentido que las hay para las económicas. La economía puede informarnos de si ciertos medios son o no apropiados para lograr ciertos fines, si bien esta clasificación de tales fines como justos o injustos no puede ser decidida por la economía o alguna otra ciencia. No hay justificación para elegir un fin u otro” (Hoppe 2021, 355-356).

Rothbard advirtiendo la vinculación que establece entre libertad y derecho absoluto de propiedad. Por último, abordamos la obra de Hoppe enfatizando la radicalización que efectúa de la definición de libertad esgrimida por su maestro, por la cual establece una incompatibilidad lógica entre el paleolibertarismo con el pluralismo y la tolerancia democrática.

Durante este recorrido, al abordar la obra de Hoppe argumentamos que el modelo familiar que defiende, al derivarse lógicamente del orden natural —del cual también es un producto el derecho de propiedad—, adquiere un contenido normativo por el cual se impugnan el pluralismo, la tolerancia y la diversidad. De esta manera, constatamos cómo esta incompatibilidad se expresa en la configuración social que Hoppe considera afín conceptualmente con un orden regido por el derecho absoluto de propiedad, en el que los valores familiares tradicionales conllevan una significancia nada desdeñable.

La íntima vinculación que la filosofía libertaria presenta con el respeto al desenvolvimiento libre de las diversas formas de vida hace suponer que dicha corriente resulta incompatible con cualquier tipo de ideario autoritario. Y si bien en algunos de sus pensadores tal articulación resultaría impugnada sin más, hemos observado que Hoppe esgrime una propia interpretación mediante la cual convierte esta complementariedad en una simbiosis lógica y necesaria. En este sentido, hemos concluido que la incompatibilidad del derecho de propiedad con la democracia no se deriva exclusivamente de la impugnación al Estado en sí mismo. Hoppe introduce otra veta por la cual estas dos categorías confrontan conceptualmente: es la que surge en función de que un ordenamiento que consagra el derecho de propiedad implica, a su vez, un ordenamiento que consagra la familia tradicional y los valores vinculados a ella. Este aspecto que remite al conservadurismo cultural impugna cualquier tipo de vida disidente al considerarlas como anormales por desviarse del curso natural del desarrollo de las fuerzas naturales, lo cual las convierte en peligrosas para la reproducción del orden de mercado ya que cargan consigo valores democráticos o socialistas.

Por último, el recurso por parte de Hoppe de recurrir al orden natural para fundamentar el carácter objetivo e inobjetable de la propiedad privada y de la familia tradicional, conlleva a la necesidad de profundizar en futuras investigaciones las articulaciones que, en el paleolibertarismo, se entretienen

entre los elementos teóricos característicos del libertarismo, por un lado, y del conservadurismo, por el otro. En la medida de que recientes investigaciones afirman como criterio para definir al ideario conservador la apelación a un orden impersonal como la instancia encargada de direccionar los cambios societales (Castro 2022), consideramos que la filosofía política de Hoppe supone un desafío más que atractivo y estimulante para los investigadores sociales abocados al estudio del pensamiento teórico de las derechas puesto que, en su obra, se congenian elementos cercanos a esta definición del conservadurismo sin que ello suponga una renuncia a la libertad entendida como el ejercicio del derecho absoluto de propiedad.

Referencias

- Aramberri, Julio. 2007. "Las raíces intelectuales del conservadurismo norteamericano". *Historia y política* 18: 197-228.
- Barry, Norman. 1983. "Review article: the new liberalism". *British Journal of Political Science* 13: 93-123.
- Bastos Boubeta, Miguel. 2004. "Un reaccionario radical: el pensamiento político de Murray Rothbard". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 3 (1): 111-124.
- Bender, Thomas. 2011. *Historia de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Berlin, Isaiah. 1974. "Dos conceptos de Libertad". *Libertad y Necesidad en la Historia*: 133-180. Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente.
- Block, Walter. 1994. "Libertarianism and libertinism". *Journal of Libertarian Studies* 11 (1): 117-128.
- Castro, Fabricio Ezequiel. 2022. "Hacia una nueva definición del pensamiento conservador: la distinción entre un conservadurismo sustantivo y otro adjetivo". *Revista Colección* 34 (1): 149-192.
- Del Cerro, Javier. 1999. *Liberalismo contra liberalismo. Análisis teórico de las obras de Ludwig von Mises y Gary Becker*. Madrid: Unión Editorial.
- Fernández Peychaux, Diego. 2015. *La resistencia. Formas de libertad en John Locke*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fernández, Luis Diego. 2014. *Ensayos californianos. libertarismo y contracultura*. Buenos Aires: Innisfree.

- . 2023. *Utopía y mercado. Pasado, presente y futuro de las ideas libertarias*. Buenos Aires: Interferencias.
- Foucault, Michel. 2022. *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Freeden, Michael. 2019. *Liberalismo. Una introducción*. Barcelona: Página Indómita.
- Hayek, Friedrich August von. 2013. *Los fundamentos de la libertad*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2017. *Camino de servidumbre*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- Hoppe, Hans-Hermann. 1994. “F. A. Hayek on Government and Social Evolution: A Critique”. *The Review of Austrian Economics* 7 (1): 67-93.
- . 2007. *Introducción a La ética de la libertad*. Mises Institute: Recuperado de <https://mises.org/es/library/introduccion-la-etica-de-la-libertad>
- . 2012. *La ciencia económica y el método austriaco*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2013. *Monarquía, democracia y orden natural. Una visión austriaca de la era americana*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2021. *Economía y ética de la propiedad privada*. Innisfree.
- . 2022. *Economía, sociedad e historia*. Innisfree.
- Iglesias Cavicchioli, Manuel. 2016. “La guerra fría en el neoconservadurismo estadounidense: una influencia persistente”. *Revista de Estudios Políticos* 172: 205-234.
- Kirk, Russell. 2021. *Qué significa ser conservador -en 15 lecciones-*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- Locke, John. 1999. *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finde del gobierno civil*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- McElreoy, Wendy. 2000. “The schism between individualist and communist anarchism”. *Journal of Libertarian Studies* 15 (1): 97-123.
- Mill Stuart, John. 2015. *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Mises, Ludwig von. 2015. *Liberalismo. La tradición clásica*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2020. “El cálculo económico en la comunidad socialista”. *Procesos de mercado: Revista Europea de Economía Política* 17 (2): 353-388.

- Morresi, Sergio. 2010. "Política cotidiana y tolerancia en las obras de John Locke y Robert Nozick". *Doispontos* 7 (4): 11-30.
- North, Douglass y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England". *The Journal of Economic History* 49 (4): 803-832.
- Parella, Jordi. 2015. "La secesión como solución al problema del Estado. El caso de Cataluña". *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política* 12 (2): 237-275.
- Reimers, Patrick. 2019. "Monarchy, democracy and private property order. How human rights have been violated and how to protect them. A response to Hans H. Hoppe, F.A. Hayek, and Elinor Ostrom". *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política* 16 (1): 177-212.
- Richman, Sheldon. 2023. "Izquierda libertaria. Libre mercado anticapitalista, el ideal desconocido". *Utopía y mercado. Pasado, presente y futuro de las ideas libertarias*. Buenos Aires: Interferencias.
- Rockwell, Lew. 2000. "Introduction". *The irrepressible Rothbard*. California: Center for Libertarian Studies.
- . 2023. "Manifiesto: un alegato en favor del paleolibertarismo". En *Utopía y mercado. Pasado, presente y futuro de las ideas libertarias*. Buenos Aires: Interferencias.
- Rothbard, M. 1975. "The political thought of Étienne de la Boétie". *The discourse of voluntary servitude*. Alabama: The Mises Institute.
- . 2012. *La ética de la libertad*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2013. *Hacia una nueva libertad. El manifiesto libertario*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2021. *La anatomía del Estado*. Buenos Aires: Unión Editorial.
- . 2023. "La libertad y la Nueva Izquierda". En *Utopía y mercado. Pasado, presente y futuro de las ideas libertarias*. Buenos Aires: Interferencias.
- Sierpiński, Jacek. 2016. "A critique of Hans-Hermann Hoppe's thesis on lesser harmfulness of monarchy than democracy". *Res Publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas* 19 (2): 521-559.
- Scruton, Roger. 2022. *Sobre la naturaleza humana*. Madrid: Rialp.
- Stefanoni, Pablo. 2021. *¿La rebeldía se volvió de derecha? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un*

nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlo en serio).

Buenos Aires: Siglo XXI.

Weber, Max. 2009. *El político y el científico*. Buenos Aires: Prometeo.

CONTRA EL DIRIGISMO. REFORMA ESTATAL, PRIVATIZACIONES Y CAMBIOS FISCALES DURANTE LA ÚLTIMA DICTADURA SEGÚN EL RELATO DE MARTÍNEZ DE HOZ

Julián Zícari*

CONICET / Universidad de Buenos Aires /
Universidad Nacional de Avellaneda
✉ sanlofas@hotmail.com

Recibido: 25 de abril de 2024
Aceptado: 13 de agosto de 2024
DOI: 10.46553/colec.35.2.2024.p119-165

Resumen: El trabajo utiliza los libros de memorias y entrevistas de Martínez de Hoz para reconstruir las explicaciones de este con respecto a la reforma del Estado llevada a cabo durante su gestión. Para llevar adelante este objetivo el artículo se divide en cuatro partes. Una primera destinada a explicar el espíritu general con el cual se buscó realizar la reforma del Estado. Una segunda dedicada a analizar quiénes fueron las principales víctimas de dichos cambios. Una tercera que hace un análisis de la cuestión de la privatización de empresas públicas, mientras que una cuarta buscará dar cuenta de las reformas con vistas a la cuestión fiscal. Finalmente, se cierra este escrito con algunas conclusiones al respecto.

Palabras claves: dictadura; Martínez de Hoz; reforma estatal; privatizaciones

* Investigador del Conicet. Doctor en Ciencias Sociales. Magíster en Historia Económica.

AGAINST THE DIRECTORY. STATE REFORM, PRIVATIZATIONS AND FISCAL CHANGES DURING THE LAST DICTATORSHIP ACCORDING TO THE ACCOUNT OF MARTÍNEZ DE HOZ

Abstract: This work analyzes the books of memories and interviews of Martínez de Hoz to reconstruct his explanations regarding the reform of the State carried out during his administration. To carry out this objective, the article is divided into four parts. A first part, destined to explain the general spirit with which the reform of the State was sought. A second part, dedicated to analyze who were the main victims of these changes. A third part, that makes an analysis of the issue of privatization of public companies, while a fourth part will seek to account for the reforms with a view to the tax issue. Finally, this writing closes with some conclusions in this regard.

Keywords: Dictatorship; Martínez de Hoz; State Reform; Privatizations

I. Introducción

La última dictadura militar implicó grandes quiebres en la sociedad argentina. Esos quiebres van desde las pérdidas humanas y la fragmentación social producidas por el terrorismo de Estado, hasta el quiebre económico que se produjo tras el abandono del modelo industrialista y la adopción del modelo de valorización financiera. Aunque, por supuesto, existen otros quiebres significativos ligados a la guerra de Malvinas, el brutal endeudamiento, las secuelas represivas y demás. Ninguno de estos quiebres fue casualidad, sino que en gran medida muchos de ellos fueron objetivos prefigurados por parte de la elite militar a la hora de asumir el gobierno, ya que la meta final ambicionada era transformar fuertemente a la sociedad argentina. No por azar los militares llamaron a su gobierno Proceso de Reorganización Nacional.

Como es conocido, las explicaciones históricas sobre las modificaciones operadas durante la dictadura han tenido tres grandes sentidos interpretativos. Uno ligado a entenderlo como la consecuencia esperable

frente al agotamiento del patrón de desarrollo industrialista (De Pablo 1984; Kosacoff 1996; Gerchunoff y Llach 2003). Una segunda que comprende los cambios no por cuestiones económicas, sino esencialmente políticas (Canitrot 1980; Basualdo 2006; Schorr 2011). Mientras que una tercera pone el énfasis en el devenir de las distintas coyunturas, entendiendo las transformaciones más como una cuestión de relaciones de fuerza y conflicto suscitadas a través de los diversos contextos dentro del gobierno militar (Schvarzer 198; Müller 2011; Pryluka 2016a). Las tres visiones relatadas, por su parte, a pesar de sus aportes, descuidan un aspecto en particular, que es análisis y correlación entre los objetivos declamados, las medidas realizadas y los resultados obtenidos, como además no necesariamente indagan la lógica con la cual intervino la gestión económica con respecto al Estado, siendo este uno de los epicentros de la política económica ejecutada.

En efecto, uno de los objetivos más significativos para lograr los quiebres y transformaciones buscadas por los militares fue modificar las pautas de funcionamiento del Estado Argentino, puesto que esto fue considerado un punto neurálgico del proyecto militar, ya que era una pieza central de los cambios que se habían propuesto realizar. No obstante esto, las ideas sobre la reforma estatal no siempre fueron tan claras al interior del elenco gobernante sobre qué significaba esa transformación, sin ser tampoco unísonos al respecto, sino que más bien fue un tema que despertó arduas disputas internas. Pues existían visiones que iban desde las posiciones más clásicamente nacionalistas y estatistas, hasta aquellas aferradas a los principios más puros y radicales del liberalismo.

La voz probablemente más ideológicamente decidida con respecto a la reforma estatal que debían llevar a cabo los militares fue la de José Alfredo Martínez de Hoz, quien fuera el ministro de Economía durante gran parte de la dictadura (1976-1981) y el civil de mayor jerarquía dentro del esquema de poder. Por lo tanto, resulta una voz fundamental para entender los objetivos, dificultades y conflictos referidos a reforma estatal realizada durante aquel período, siendo el eje de este artículo escudriñar su relato ante ello.¹

¹ Se ha debatido bastante sobre el ideario e ideología de la dictadura en el terreno económico, ubicando a Martínez de Hoz y su equipo con distintos tipos de caracterizaciones con respecto a su liberalismo: pragmático, heterodoxo, ortodoxo,

Siguiendo este punto, vale la pena considerar la palabra de Martínez de Hoz y algunos otros miembros de su equipo económico con respecto a la reforma del Estado por tres grandes motivos. El primero es recuperar voces que poco son escuchadas. Es decir, sobre la dictadura se ha buscado prestar atención a la situación de las víctimas de la represión ilegal, combatientes de Malvinas, periodistas, familiares de desaparecidos y muchos otros grupos, sin embargo, la palabra de los principales protagonistas del período es sistemáticamente silenciada a la hora de realizar muchos análisis. En segundo lugar, el relato de Martínez de Hoz nos permitirá acceder de manera directa a las principales ambiciones e ideas de la elite dirigente y su programa. En tercer termino, con su voz podremos ser testigos de muchas de las dificultades que encontraron los miembros del equipo económico para realizar sus planes, como también de los conflictos internos dentro del grupo dirigente con respecto a cómo proceder con vistas al Estado, pues muchas veces se considera de manera monolítica al poder militar sin considerar sus tensiones y disputas.²

Para llevar adelante nuestro objetivo se analizarán diversos tipos de fuentes, como son las ocho entrevistas que dio Martínez de Hoz a lo largo de más treinta años luego de dejar su cargo,³ varias notas de opinión que él escribió en la prensa,⁴ algunos discursos,⁵ los tres libros de memorias que publicó luego de dejar su cargo (1981; 1991; 2014), como dos libros anteriores al mismo (1961; 1967) y escritos y entrevistas de otros miembros del gobierno. Todo lo cual nos dará un corpus bastante amplio para indagar en las problemáticas planteadas. Aunque sin duda utilizar fuentes posteriores al periodo analizado no es inocuo: dichos relatos suelen ser muy permeables a deformar el pasado, ya sea para idealizarlo o para darle una

conservador, neoliberal o desarrollista. Ver al respecto Müller (2001), Moresi (2010), Vicente (2015), Sanz Cerbino y Sartelli (2018).

² Buenos análisis que intentan mostrar las diferencias y controversias dentro del gobierno dictatorial se pueden encontrar en Quiroga (2004), Canelo (2008) y Novaro y Palermo (2006).

³ Tales como Martínez de Hoz (1983; 1988; 1991; 2002; [2003] 2006; 2008; 2011; [2006] 2013).

⁴ *Ámbito Financiero* (19/12/1984; 20/12/1984; 19/12/1985; 20/12/1985; 23/12/1985 y 24/12/1985); *Buenos Aires Herald* (29/05/1985).

⁵ Como el del 02/04/1976 o el del 05/12/1979.

coherencia que tal vez inicialmente no existió. Esto, evidentemente, es una fragilidad a considerar. En el caso de Martínez de Hoz debemos decir también, por ejemplo, con respecto a sus tres libros de memorias, estos tienen variaciones sutiles pero identificables. Así el primero tiene un carácter más formal, propio de cómo se expresaba como funcionario público, ya que fue publicado apenas dejó su cargo y contó con un prólogo de Videla. En cambio, ya su segundo libro de memorias tiene un tono más relajado y didáctico; fue escrito en 1991, momento en el cual las reformas liberales de Menem y Cavallo contaban con un gran apoyo y validación. Es notorio entonces que aquí buscó ligar su gestión económica y mostrarse como un precursor de lo que estaba ocurriendo, intentando así recobrar una legitimidad de la cual careció durante años. Ya el tercero de estos libros, publicado post mortem en 2014, se centra esencialmente en sus viajes internacionales y busca, otra vez, mostrarse como un precursor de varios fenómenos que ocurrirían después (desde la expansión del neoliberalismo en el mundo, el comercio con China o el auge de la exportación de soja). No obstante, en líneas generales, el discurso de Martínez de Hoz y de su equipo ha sido bastante homogéneo a lo largo del tiempo como, además, buscaremos analizarlos críticamente para poder contrastar varios de sus planteos.⁶

En función de todo lo planteado este trabajo se estructurará de la siguiente manera. Habrá una primera parte destinada a explicar el espíritu general con el cual se buscó realizar la reforma del Estado. Una segunda que se abocará a analizar quiénes fueron las principales víctimas de dichos cambios. Una tercera hará un análisis de la cuestión de la privatización de empresas públicas, mientras que una cuarta buscará dar cuenta de las reformas con vistas a la cuestión fiscal. Finalmente, se cerrará este escrito con algunas conclusiones al respecto.

⁶ Un abordaje sobre algunas de las problemáticas que implica el relato escrito y oral posterior a los hechos de los protagonistas de la dictadura militar argentina puede encontrarse en Feld y Salvi (2016).

II. Los principios de la reforma: subsidiariedad, desregulación, descentralización

Martínez de Hoz al asumir su cargo fijó un rumbo económico denodadamente liberal, con el cual buscaría llevar adelante una transformación estatal de importantes dimensiones. Como él mismo lo plantea: “El plan económico estaba basado en tres pilares: uno era la reforma del Estado. El redimensionamiento y la redefinición de las funciones del Estado que, a la sombra de un estatismo muy fuerte, desde hacía más de 30 años había crecido de sobremanera” (*Tres puntos* 26/09/2002). Para hacer ello en su discurso constantemente apeló a remarcar que las ideas predominantes en la postguerra en el país y en el mundo habían sido fuertemente estatistas, pero que a partir de su quehacer intentaría cambiar eso, implicando de manera muy consciente que su gestión fue un quiebre notorio con las décadas previas, en la cual la concepción de tener un Estado grande y poderoso era hasta entonces amplia en la sociedad. De allí que romper con este consenso extendido fuera una batalla que su gestión económica debiera realizar, “el programa del 2 de abril de 1976 [...] debió revertir una política de creciente estatización que, con breves intervalos, rigió durante tres décadas” (Martínez de Hoz 1981, 39). Para ello, la búsqueda de la transformación del rol del Estado en la sociedad argentina se abocaría a muchos frentes, como eran redefinir sus funciones, darle una nueva organización, descentralizarlo y reducirlo, llevando adelante una fuerte batalla cultural que permitiera, en el futuro, cambiar la mentalidad estatista predominante en el país.⁷

Dentro de la concepción liberal de Martínez de Hoz el sentido de la reforma debía tener varios principios, así, según él, “El primer principio era el de subsidiariedad: el Estado no debe hacer lo que un sector como el privado hace mejor” (*Tres puntos* 26/09/2002). La idea de la subsidiariedad como principio-guía central que le permitiera justificar la reducción y el nuevo rol del Estado fue nombrado por él constantemente. Aunque dicho

⁷ Al leer los primeros libros publicados por Martínez de Hoz (1961; 1967) se repite insistentemente la misma tesis, en la cual se ubica a las décadas de 1930 y 1940 como, en sus palabras, “la era de la regresión” de la economía argentina, algo que sucedió por el fuerte intervencionismo del Estado.

principio, en verdad, lo que buscaba era no solo ser un horizonte para su filosofía sino también una forma velada de darle legitimidad a su discurso, pues emparentó en muchas ocasiones esa concepción con las ideas católicas. Por ejemplo al decir “Esta concepción, que a mi juicio representa un enfoque equilibrado del problema, es la misma adoptada por la doctrina social de la iglesia [católica], expuesta en numerosas encíclicas y alocuciones papales y se basa en el llamado principio de la subsidiariedad” (Discurso del 02/04/1976). De esta manera, Martínez de Hoz recubría a su proyecto de un cariz cristiano y católico que podría sumarle algunos adeptos en la sociedad, siendo esto una herramienta para evitar los ataques o el nerviosismo de algunos militares, especialmente los más nacionalistas y estatistas, que también estaban fuertemente recubiertos de las ideas católicas y, por lo tanto, así deberían tolerar mejor los cambios propuestos.⁸

Desde el punto de vista esencialmente económico, los motivos que justificaban la reforma estatal según su discurso eran varios. Uno de ellos era que la dimensión estatal en la economía, supuestamente, afectaba negativamente a la producción, por lo cual era imperioso achicarla. “La reducción de costos estatales y la disminución de la participación del sector público en el producto bruto nacional son exigencias indispensables para el normal desarrollo de las actividades productivas” (Martínez de Hoz 1981, 159). En este sentido, además del tamaño, el Estado era responsable de crear problemas económicos por las trabas que en sí mismo generaba, elevando los costos a través de su burocracia e ineficiencia, lo que habilitaba aplicar un programa de desregulación económica. “Al mismo tiempo, el Estado fue el responsable del llamado ‘costo argentino’, que englobaba deficiencias y carestías de todo lo que dependía de su esfera, desde trabas de su burocracia

⁸ Además, según Schvarzer (1987, 359), muchos militares entendían al principio de subsidiariedad del Estado de una manera totalmente opuesta a la de Martínez de Hoz, lo cual entonces implica que utilizar este concepto fue una herramienta para jugar entre la ambigüedad y la legitimación de su obrar. Este último grupo de militares suponía que el Estado debía estar presente allí donde el sector privado no pudiera, siendo esencialmente esto en torno a una visión desarrollista. No obstante, estas contradicciones entre dos ideas del significado de subsidiariedad terminarían de explotar y hacerse visibles cuando el general Díaz Bessone quisiera encarar un “proyecto nacional” a través del ministerio de Planeamiento. Ver al respecto la obra de Quiroga (2004, 98-106).

hasta sistemas energéticos, de transporte y de comunicaciones ineficientes” (Martínez de Hoz 2014, 330). Aunque sin dudas, un elemento también varias veces invocado por Martínez de Hoz fue responsabilizar al Estado por la inflación y al exceso de gasto conllevado en sostener una estructura mayor a la debida. “Esta acción disruptora de la inflación que en la República Argentina es provocada esencialmente -aunque no únicamente- por los gastos improductivos del Estado” (Discurso del 02/04/1976).

Realizar el giro de 180 grados sobre ‘la mentalidad estatista’ no fue fácil, especialmente bajo un gobierno de las Fuerzas Armadas. Como lo cuenta Martínez de Hoz en una entrevista: “la formación militar ha sido siempre más bien estatista, vinculada a un nacionalismo mal entendido, y una gran desconfianza hacia el sector privado, que está impulsada por los ingenieros militares de Fabricaciones Militares” (entrevista de Vercesi 2008, 301). Como además, se encontraron con las resistencias típicas de llevar adelante un gran cambio como el ambicionado, pues, según Martínez de Hoz, “hay que vencer esa inercia administrativa, sobre todo mental, y eso cuesta mucho al principio” (entrevista de Vercesi 2008, 301). Es por ello mismo que, como relata el exministro, la reforma propuesta no se pudo llevar adelante según la velocidad buscada, sino de otra manera:

[se aplicó de modo] necesariamente lento y difícil debido a la rigidez y a la resistencia al cambio de las propias estructuras administrativas, así como de la mentalidad e intereses no solo de los miembros de la administración pública, de sus empresas y de su personal y los correspondientes sindicatos obreros, sino también diversos sectores privados relacionados tales como proveedores, contratistas u otros intereses semejantes, incluyendo algunas empresas privadas ineficientes que actúan concurrentemente en el mercado con las empresas del Estado y que les interesa operar bajo un paraguas de alto costo e ineficiencia. (*Ámbito Financiero* 20/12/1985)

Si bien la reforma estatal fue auspiciada ideológicamente por ideas liberales y el llamado principio de subsidiariedad, hubo pautas muy concretas en las cuales se expresaron estas ideas. Una de las más importantes y rupturistas fue la idea de descentralización administrativa, la cual se basó esencialmente en que el Estado Nacional se desprendiera de varias de sus funciones, obligaciones y tareas para derivarlas en los estados

provinciales. Así, se buscó denodadamente reducir la influencia del Estado Nacional, quitándole fuerza, capacidad y fragmentando la operatividad de la función estatal, haciendo que cada distrito subnacional resolviera ahora según su propio criterio y trasladándole desde entonces todas las tareas y servicios posibles. Como Martínez de Hoz lo relata recordando aquellos años, “se transfirieron a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires diversos servicios y obras públicas, tales como las escuelas primarias y establecimientos hospitalarios, sistemas energéticos, de irrigación, de distribución de gas natural y comunicaciones, puertos fluviales y obras sanitarias” (*Ámbito Financiero* 20/12/1985). Aplicar la descentralización fue un quiebre administrativo de la lógica estatal muy fuerte, pues hasta entonces, en realidad, la pauta operativa era la contraria: se consideraba que era el Estado Nacional quien debiera absorber las funciones provinciales, unificando y homogeneizando las distintas tareas a lo largo de todo el país. Sin embargo, ahora el criterio pasaba a ser exactamente el opuesto. La justificación de Martínez de Hoz al respecto es la siguiente:

Nuestro programa económico se propuso revertir esta situación adoptando expresamente una política de descentralización económica [...] la aplicación de esta política debe delegarse en las diversas jurisdicciones en el mayor grado posible, respetando también en este punto el principio de la subsidiariedad del Estado Nacional frente a las Provincias y los Municipios. Se logra así mayor eficiencia y economicidad por las ventajas que otorga la inmediatez de la autoridad de aplicación. (Martínez de Hoz 1981, 33)

Otro de los nuevos criterios desplegados durante la gestión económica de la dictadura fue un quiebre igual de significativo, referido al de la desregulación. Pues, hasta ese momento, la idea predominante consideraba que el Estado debía controlar y regular la mayoría de las actividades y pautas de funcionamiento de la economía y de la sociedad. Aunque, en este caso, el equipo económico no pudo avanzar todo lo que hubiera deseado, ya que se chocaron con fuertes límites por parte del poder militar. Como lo cuenta Juan Alemann, secretario de Hacienda de Martínez de Hoz, “Son estatistas [los militares]. Entonces no podíamos privatizar. Pudimos hacer algunas cosas periféricas, muy poco. Pero desregulamos muchas cosas [...] Fue una

cuestión económica general donde tratamos de que hubiera menos dirigismo. Darle más participación al mercado” (entrevista de Vercesi 2008, 382). Las justificaciones para realizar este nuevo quiebre son esencialmente dos. Uno es la referida a aplicar los criterios típicamente liberales del campo económico. Según Martínez de Hoz, “porque durante décadas en la República Argentina primó un criterio opuesto [a la libertad]: los individuos y sectores prosperaban más por recibir del Estado beneficios, que por su esfuerzo individual” (Martínez de Hoz 1981, 17). Hacia adelante, entonces, no podría haber más intervencionismo ni ayudas injustificadas, sino que, según el nuevo diagnóstico esgrimido, “se procuró suplantarlo un sistema basado en disposiciones particulares de protección sectorial o individual, necesariamente superpuestas y contradictorias, por otro régimen de reglas más generales y objetivas, con un Estado más prescindente, en que pueda desenvolverse con libertad la iniciativa individual” (Martínez de Hoz 1981, 17).

Es por ello que, entre otras cosas, los criterios para combatir la inflación no se basarían más en los acuerdos de precios y salarios como solía pasar hasta ese momento, sino en terminar con cualquier pauta intervencionista, dando “Libertad de precios, habiéndose eliminado todo sistema de control de precios o concertaciones oficiales” (Martínez de Hoz 1981, 70). Es que según las nuevas pautas que se buscaban imponer, la idea central que debía regir el cambio estructural era la de la ‘libertad’. Por eso se justificaba la desregulación máxima posible en toda la economía, apuntando a una *libertad* total en todas las áreas: “la libre remisión al exterior de dividendos de utilidades y regalías; la liberalización del plazo para pagar importaciones; la libertad de remitir fondos al exterior y la eliminación de la obligación de ingresar del exterior las divisas provenientes de exportaciones de bienes y servicios en ciertos casos o la ampliación de los plazos para hacerlo en otros” (Martínez de Hoz 1981, 94). Era así como el horizonte ideológico era claro para él: “la libertad como principio rector. No tener una doctrina dogmática, porque yo creo que la libertad en sí no es una doctrina dogmática, es la práctica real y el ejercicio de una forma de vivir, que es mucho más que un derecho, es una obligación. Es una forma de vivir, vivir en libertad” (Entrevista de Vercesi 2008, 290). Es curioso, de todos modos, que Martínez de Hoz y su equipo hayan puesto tanto énfasis en la idea de “libertad”, cuando justamente fueron parte de un gobierno dictatorial, que

secuestraba y asesinaba personas, con miles de exiliados, prohibiciones en la prensa, campos de tortura y desaparición, y con un control total sobre la vida política, social y cultural. Como, además, que la libertad económica era relativa pues, por ejemplo, las paritarias sindicales que buscaban discutir salarios (el precio del trabajo), estuvieron sumamente controladas o prohibidas durante un gran tiempo, sin regir ningún tipo de libertad aquí (Zicari, 2023). Por lo que vemos que, si en su concepción de “luchar contra el estatismo”, significaba ampliar “la libertad”, eso no implicaba de ninguna manera la libertad obrera, sino que el único tipo de “libertad” que importaba promover era solo la del capital y la elite empresarial.

El segundo motivo que justificaba la desregulación económica era suponer que las injerencias estatales eran de por sí malas e ineficientes, lo cual generaba trabas para la economía encareciendo la productividad del país. Como lo dice Martínez de Hoz: “El Estado también tenía que contribuir a bajar costos, porque gran parte del alto costo argentino, lo que se llama el costo argentino, era producido por el mismo Estado, por ineficiencias del Estado” (Entrevista de Vercesi 2008, 330). Con ello, la idea de disminuir la estatalidad se volvía una cuestión de primer orden. Incluso, desde el ministerio de Economía habían adoptado una frase de inspiración patriótica para favorecer los cambios que estaban llevando adelante, diciendo que “Achicar el Estado es agrandar la Nación”.

Ahora bien, para poder llevar adelante la idea misma de “achicar el Estado” el objetivo debía volcarse esencialmente sobre dos víctimas para ello: los empleados públicos y el patrimonio estatal. Busquemos en el próximo apartado abordar este asunto.

III. Las víctimas de la reforma: trabajadores estatales y patrimonio público

Como señalamos en el apartado anterior, otro de los puntos centrales de la reforma estatal fue el referido a achicar su tamaño y tareas. En el cual, ya al momento de asumir, se ubicaron las dos principales víctimas de los cambios que vendrían, responsabilizados ambos como los culpables del alto nivel de gasto improductivo por parte del Estado: “en la Argentina el exceso del gasto público sobre el ingreso ha sido en su mayor parte no para hacer

gastos productivos, sino para pagar gastos improductivos, o sea, salarios de la administración pública o déficit operativo de las empresas del estatales” (Discurso 02/04/1976). De aquí en adelante, entonces, trabajadores y patrimonio público comenzarían a ser un objetivo permanente a eliminar o reducir al máximo posible. Fue para eso que, según el propio relato de Martínez de Hoz, se buscó “la creación de un consenso generalizado sobre la necesidad de reducir el tamaño y las funciones del Estado” (Martínez de Hoz 1981, 53). Así, todo lo que implicara disminuir la participación del Estado o amputarle funciones era algo en sí mismo de celebrar. “Como ejemplo de realizaciones positivas concretas en esta categoría [de empresas estatales que logramos desprendernos] puede mencionarse la ley que dispuso la liquidación de la Flota Fluvial del Estado (por razones de obsolescencia y operación deficitaria) y el cierre de IME (Industrias Mecánicas del Estado) dependiente esta última de la Fuerza Aérea” (*Ámbito Financiero* 19/12/1985). Vale la pena también considerar el caso de los Ferrocarriles, que Martínez de Hoz en sus memorias cuenta muy orgulloso cómo logró reducir la red ferroviaria un 15%, tras pasar de los 40.000 a los 34.000 kilómetros de vías (Martínez de Hoz 1991, 62). A esto, suma otros datos: “La clausura de vías comprendió la de 42% de las estaciones. El transporte de pasajeros, que daba fuertes pérdidas fue reducido en 50% y el personal que alcanzaba a los 156.000 agentes, en 40%. Es así que en el período de 5 años, se produjo una reducción neta de alrededor de 60.000 agentes de todas las categorías, sin que se produjeran situaciones negativas en el campo gremial o social” (*Ámbito Financiero* 20/12/1985). Como vemos, celebra la reducción sistemática de la operativización de los ferrocarriles. No contempla mejoras, mayor eficiencia ni logros productivos, tampoco menciona el terrible costo de desconexión de pueblos, ciudades, provincias o pasajeros que ello conllevó, sino que el único indicador de éxito que rescata es el no haber tenido conflictos sociales o sindicales. Justamente, siendo el ministro de una dictadura que por haber protestado o el haber intentado llevar adelante una huelga podría haber implicado el secuestro, tortura y muerte. Aunque también, en su relato, busca que no quede olvidado todos los esfuerzos realizados para enajenar al máximo posible el patrimonio público, “cabe mencionar que se dispuso la venta de 1407 inmuebles fiscales por el Estado Nacional y que en varias

Provincias se llevó a cabo una importante acción para la venta de tierras fiscales rurales” (Martínez de Hoz 1981, 53).

Sin embargo, no obstante estas enumeraciones, uno de los puntos que mayor esfuerzo le dedicó la dictadura para ‘reducir el Estado’, como no podía ser de otro modo en un gobierno que funcionó bajo una notoria premisa de revanchismo clasista, fue con respecto a los trabajadores estatales. En este caso el proceso fue lapidario con los trabajadores en general y con los empleados públicos en particular. El mismo día del golpe, el 24 de marzo de 1976, se autorizó a los poderes del Estado, gobernadores de facto y demás interventores, por ‘razones de seguridad’, a despedir y desvincular en la administración pública a personas relacionadas con ‘actividades de carácter subversivo o disociadoras’ (Ley 21.260). Apenas cinco días después de eso, con la ley 21.274, se supo en marcha un ‘régimen de prescindibilidad’ con respecto a los trabajadores estatales que eliminaba el derecho constitucional a indemnización para agentes que real o potencialmente fueran un ‘factor de perturbación’ de las actividades, aplicando una gran cantidad de cesantías, sumarios y arbitrariedades administrativas de todo tipo (ver Iramain, 2014-2015). Algo que el equipo económico no dudó en utilizar porque, como lo explica claramente Martínez de Hoz, reducir la cantidad de empleados públicos fue una meta vital de su programa:

Llevar a cabo este objetivo [de reformar el Estado] sólo será posible a través de una profunda reestructuración, que excede en mucho al tradicional remedio de congelamiento de vacantes o de paritarias presupuestarias, requiriendo la decisión de los máximos niveles del Gobierno, para que a través de la privatización de servicios, de la racionalización y eliminación de funciones [...] se logre una significativa reducción del personal requerido. (Martínez de Hoz 1981, 43-44)

Esta premisa de disminuir la cantidad de trabajadores fue algo que había planteado ya originariamente y de manera pública en su famoso discurso de asunción de su cargo. Allí planteó la idea de que en su gestión buscaría que “se pueda ir creando un sistema viable de transferencia del personal de funciones estatales improductivas a funciones privadas productivas” (Discurso 02/04/1976). Su argumentación se basó en decir que durante

el último gobierno peronista, previo a su gestión (1973-1976), había crecido en “forma alarmante” el empleo estatal, justificándose en consecuencia: “El elevado número de personal de la administración central es, entonces, una de las graves causas del déficit presupuestario” (Discurso 02/04/1976). Por ello mismo, dirá años después de haber dejado su cargo, que durante sus años como ministro “Se intentó llevar adelante un programa de reducción y racionalización del gasto en personal. Era necesario contemplar un mejoramiento en el nivel de la remuneración de los agentes públicos y su jerarquización [...] considerando el total de agentes del sector público consolidado, entre 1976 y 1980 su reducción fue del 5%” (Martínez de Hoz 1991, 32).

No obstante, la tan mentada “racionalización” de la administración central con respecto al personal, y que Martínez de Hoz exhibe como un logro el haberla logrado, en realidad esconde varios puntos. En primer lugar, es que si bien a fines de 1980, cuando estaba terminando su gestión, el número total de empleos reducidos condice con lo que él ha expresado (cerca del 5% con respecto a fines de 1974), vale igualmente señalar una gran mutación. Puesto que, según nos muestra el cuadro 1, durante sus años como ministro la administración pública nacional redujo un 10% su cantidad agentes y las empresas públicas casi un 20%, no obstante, en contraposición, las provincias subieron casi un 15% sus planteles. Es decir que, en realidad, lo que existió fue un fuerte proceso de reemplazo en las categorizaciones, producto de las políticas de descentralización antes mencionadas, en la cual empleados del gobierno central y de sus empresas pasaron a convertirse en empleados provinciales.

Cuadro 1. Empleados públicos en sus distintos niveles (en miles)
(índice 100 = año 1974), al 31 de diciembre de cada año

Año	Administración Pública Nacional		Provincias y Munic. de Bs. As.		Empresas Públicas y Bancos Oficiales		Total	
	en miles	índice	en miles	índice	en miles	índice	en miles	índice
1970	572,7	89,85	483,7	76,68	399,4	90,55	1455,9	85,18
1971	581,7	91,26	500,9	79,41	407,7	92,43	1490,3	87,19
1972	601,5	94,37	518	82,12	414,3	93,92	1533,8	89,73
1973	625,2	98,09	564,5	89,49	429,1	97,28	1618,8	94,71
1974	637,4	100,00	630,8	100,00	441,1	100,00	1709,3	100,00
1975	638	100,09	646,7	102,52	476,8	108,09	1761,5	103,05
1976	643,1	100,89	661,1	104,80	468,2	106,14	1772,3	103,69
1977	582,7	91,42	688,6	109,16	418,9	94,97	1690,2	98,88
1978	564,5	88,56	726,9	115,23	387,4	87,83	1678,7	98,21
1979	557,1	87,40	721,7	114,41	374,4	84,88	1653,2	96,72
1980	573,5	89,97	724,2	114,81	350,1	79,37	1647,9	96,41
1981	574,5	90,13	725	114,93	334,7	75,88	1634,2	95,61
1982	548,3	86,02	747,2	118,45	325,9	73,88	1621,4	94,86
1983	605,5	95,00	753,1	119,39	349,2	79,17	1707,7	99,91

Fuente: elaboración propia en base a Cepal, 1990

En segundo lugar, la caída presupuestaria en el ítem “personal” no se debió solo a la reducción de la cantidad de empleados, sino también a la caída de salarios reales que conllevó la gestión económica (Canelo 2008, 130). Igualmente, en tercer lugar, al denodado esfuerzo por combatir a los empleados públicos, reducir su número y bajarles los salarios, todo ello fue en la dirección opuesta a otra política aplicada durante la dictadura con vistas a la gestión estatal y que fue subirles los salarios a los peldaños más altos del organigrama público. Esto fue algo que Martínez de Hoz justificó de la siguiente forma:

También era una necesidad lograr la jerarquización de los cargos superiores de la administración pública, aumentando la diferencia entre categorías para evitar que el achatamiento de la estructura salarial [...] Debía evitarse que continuara el flujo de egresos de personal profesional y técnicamente capacitado de las empresas del Estado que emigraban al exterior atraídos por el mayor nivel de remuneración (Martínez de Hoz 1991, 33).

Como vemos, los criterios eran ambiguos. Por un lado, para la gran masa de trabajadores estatales estaba el maltrato, la estigmatización, los despidos, la persecución y los bajos sueldos, mientras que, por el otro, para los sectores acomodados, hubo mejoras salariales y valoración, aplicando acciones que aumentaban las desigualdades en la distribución de ingresos y las diferencias con los sectores privilegiados (Entrevista de Vercesi 2008, 420). Sin embargo, más allá de todo lo remarcado, debemos agregar algo: Martínez de Hoz no pudo echar a todos los trabajadores que hubiera deseado, pues uno de los límites más significativos que le pusieron los militares a su gestión fue con respecto al desempleo. Algo que la gestión económica tenía estrictamente prohibido que ocurriera, pues aducían que ello podría alentar a los partidos políticos, sindicatos o a la misma guerrilla. Por ejemplo Luis García Martínez, jefe de asesores de Martínez de Hoz, comentó: “decían [los militares] que la guerrilla, si se producía el problema de desempleo y todo lo demás, iba a conseguir adeptos” (Entrevista de Vercesi 2008, 420). Juan Alemann contó lo mismo: “Cuando Martínez de Hoz asume el país estaba virtualmente en un estado de guerra interno contra el terrorismo organizado [...] Los jefes militares decían entonces que no podía haber desocupación, ya que cada desocupado era un guerrillero en potencia. Esto fue una limitación para la política económica” (*La Nación* 24/03/1996). Como vemos, entonces, despedir masivamente empleados estatales no era tampoco una opción, sino incluso un límite.

Por supuesto, el objetivo de reducir y reformar el Estado, además de los trabajadores públicos, no podría estar completo sin las empresas públicas. Lugar que también recibió una gran cantidad de transformaciones. En este caso, los puntos que buscó llevar a cabo la gestión de Martínez de Hoz fueron muchos. Para ello, uno de los primeros pasos que se dieron, en contraposición a las ideas liberales y desregulatorias, fue crear un organismo para poder controlar a las empresas del Estado. Es decir, en su propio vocabulario, fue crear nueva burocracia, aumentar el personal estatal y el gasto. La justificación del exministro para ello fue la siguiente: “había que poner en orden para saber de qué se trataba realmente. Las principales empresas del Estado no tenían en 1976 ni inventario ni balances. Para eso creamos la Sindicatura General de Empresas Públicas [SIGEP] y obligamos

por ley a presentar balances y conocer sus costos” (*La Nación* 29/07/1988).⁹ Es que a las empresas que estaban en manos del Estado se le hizo un gran cambio en sus lógicas de funcionamiento, porque se buscó darles el trato y la operativización típicos de una empresa privada. Así, cuenta Martínez de Hoz, que:

se les exigió que llevaran toda la documentación requerida por el Código de Comercio, tales por ejemplo inventarios y balances, que en muchos casos hubo que elaborar trabajosamente. También se dispuso la implantación en dichas empresas de sistemas para la determinación de sus costos, que en muchos casos no se conocían. (Queda a juicio del lector la conclusión sobre la eficiencia que puede tener una empresa que trabaja sin costos conocidos, sin inventarios y sin balances confeccionados de acuerdo a las reglas que rigen para las empresas privadas.) (*Ámbito Financiero* 20/12/1985)

A todo esto, se agregaron otros cambios. Entre ellos se dispuso que las empresas estatales perdieran privilegios. Así, nos dice el exministro, que “Paralelamente se sancionó una ley que eliminó las exenciones impositivas que hasta entonces las favorecían [a las empresas estatales]. De esta manera se sinceraba su costo operativo que no era en verdad conocido y permitía que en adelante este aspecto pudiese ser mejor controlado” (*Ámbito Financiero* 20/12/1985). Como vemos, la relación entre “saneamiento y

⁹ Vale señalar que lo que Martínez de Hoz señala como una innovación suya, como es la creación de la SIGEP, en realidad fue la reconversión de un organismo similar preexistente a su gestión como era la Corporación de Empresas Nacionales. La transformación de un órgano a otro se realizó por dos motivos. Por un lado, para que con la nueva institución Martínez de Hoz pudiera nombrar a sus directores y al personal a cargo con criterios cercanos a los suyos, pudiendo así tener el control político de dicha institución. Por el otro, obligar a los organismos que estaban fuera de la jurisdicción del Ministerio de Economía pero que lo afectaban, como las empresas estatales dependientes de Fabricaciones Militares, a obligarlas a aplicar los criterios liberales de funcionamiento que su gestión ambicionaba. No obstante, paradójicamente, a pesar de estas acciones, las cosas resultaron de otro modo: la SIGEP y otros organismos públicos de control terminaron realizando denuncias técnicas, administrativas y judiciales contra muchas de las operaciones, manejos y privatizaciones realizadas con las empresas públicas durante la gestión de Martínez de Hoz. Ver Castellani (2009, 218).

eficiencia” se liga a un principio simple: las empresas estatales, según el criterio expuesto, deben manejarse de igual forma que una empresa privada, sin tener ningún tipo de aporte del Tesoro, subsidios o facilidades. Por lo que cualquier aspecto ineficiente, deficitario o que representara gastos superfluos, quienes administraran dichas empresas, deberían eliminarlo. La idea era obligar a estas empresas –al ya no darles asistencias del Tesoro- a equilibrar sus presupuestos, para no solo adecuar los gastos en función de los propios recursos que pudieran conseguir, sino también, en caso de no lograr los fondos suficientes, buscaran financiar sus déficits operativos en el mercado privado vía deuda, como cualquier empresa: “se tomó la decisión de eliminar en lo posible los aportes del Tesoro a las mismas, las que en principio debían obtener sus recursos de la venta de sus productos o servicios, de algunos impuestos específicos y de su acceso al mercado de crédito local e internacional” (Martínez de Hoz 1981, 44). En este punto vemos que la problemática de su utilidad social, regional, cultural, productiva o de inclinar el equilibrio de rentabilidades sectoriales que pudieran implicar las empresas públicas desaparece por completo de los objetivos o preocupaciones. Es decir, el aporte agregado en términos de valor, calidad de vida o beneficios que pudieran producir, y que no necesariamente se monetizan, ni siquiera es considerado.¹⁰ Todo esto fue dejado de lado y se buscó al máximo lograr nuevos criterios para dichas empresas, en el que todo quedó librado al ajuste presupuestario, mientras que el crecimiento y el desarrollo del país se entregaron a las libres fuerzas del mercado, que, de no ocurrir naturalmente como se esperaba, tampoco emerge preocupación alguna.

De igual modo, con la búsqueda de la eficiencia y el saneamiento al cual, se suponía, estarían desde entonces sometidas las empresas públicas, además, se apostaba a resolver la cuestión fiscal, ya que el Estado Nacional no tendría que continuar asistiéndolas, buscando la autonomía presupuestaria de dichas empresas y la eliminación de los gastos estatales. “El déficit o necesidad de financiamiento del Presupuesto Nacional [...]

¹⁰ Ya en su discurso de asunción Martínez de Hoz (02/04/1976) había anunciado: “no se justifica de ninguna manera [...] [que] el Estado tenga a su cargo empresas azucareras, metalúrgicas, textiles y de todo orden, con el pretexto de mantener las fuentes de trabajo”.

hace referencia a la necesidad de financiamiento [con el sector privado] de la totalidad del sector público [...] método que fue introducido durante nuestra gestión” (Martínez de Hoz 1981, 40). Aquí se nota una gran desatención de la gestión, pues este planteo pareció promover que las empresas se endeudaran en el exterior para atender gastos corrientes, sin diferenciar el riesgo que implica tomar créditos en moneda extranjera de tomarlos en moneda nacional o que erogaciones de ese tipo solo deben hacerse para inversiones productivas que garantizaran posteriormente el repago de dicha deuda en divisa. La explicación de Martínez de Hoz sobre el tema es la siguiente:

Algunas opiniones han criticado nuestra política de obligar a las empresas estatales a recurrir al crédito en lugar de recibir un subsidio del Tesoro. En este aspecto consideramos que este criterio no sólo contribuía a lograr un sinceramiento de los costos de las empresas sino también obligar a una mayor responsabilidad por parte de los administradores que debían hacer frente al costo del crédito mejorando su eficiencia, abandonando el recurso al fácil subsidio del Tesoro que no les exigía ningún esfuerzo. (Martínez de Hoz 1991, 56)

No obstante, a pesar de la rápida simplificación del exministro que hace sobre el asunto, existen varios aspectos importantes que no considera. Por empezar, que las empresas públicas denostadas por él contaban con una excelente situación patrimonial y tenían valiosos activos con los cuales respaldar sus créditos, tuvieron un fácil y rápido acceso al mercado de deuda nacional como internacional, endeudándose rápidamente, aunque sin importar cuál fuera el destino de esos fondos. El problema es que la utilización de ese crédito no implicó, tal como suponía el ex ministro, el forzamiento del saneamiento, mayor eficiencia o el equilibrio presupuestario, sino solo endeudar sistemáticamente a las empresas, pues la mayoría de los interventores de las empresas públicas decidieron recurrir al crédito (algo que en ese momento era sencillo y que no ocasionaba problemas a la vista) antes que reorganizar las empresas con vistas al ordenamiento presupuestario (algo sin duda mucho más complejo, difícil y conflictivo), dejando todo exactamente igual que antes. Es decir, durante su gestión, tal vez hubo menores asistencias del Tesoro a las empresas

públicas, pero el faltante de esos recursos no se solucionó por otras vías, sino que simplemente pasaron a obtenerse vía deuda y, en el largo plazo, a dejar a las empresas públicas en una situación financiera calamitosa. Es por ello que Martínez de Hoz celebra a su gestión como un éxito, midiendo únicamente la cuestión presupuestaria y las asistencias del Tesoro, sin contemplar nada más: “Mientras que al principio de 1976, 14 de estas empresas debían ser subsidiadas por el Tesoro nacional para cubrir su déficit operativo (sin contar sus inversiones), en 1978 el número de empresas en estas condiciones se habían reducido a dos: ferrocarriles y Encotel” (*Ámbito Financiero* 20/12/1985).

Un caso que nos puede servir de ejemplo para mostrar que el conseguir acceso a los mercados de deuda internacional no es sinónimo ni de que dicha empresa será eficiente ni que eso implique que esos fondos garantizarán solvencia posterior. Veamos lo sucedido con la empresa más importante del país, que era una empresa estatal, como era YPF:

debimos invertir más y, superado el nivel de inversión que podía realizarse con el ahorro corriente, debía recurrirse [entonces] al financiamiento nacional e internacional [...] Téngase en cuenta que en 1976-1980 se alcanzaron los niveles más altos de inversión de YPF, pero al mismo tiempo se produjo y se vendió más. O sea, no se puede hablar de un excesivo endeudamiento de YPF si lo comparamos con sus recursos propios, que son sus ventas [...] Las dificultades surgieron por circunstancias posteriores que fueron generales a toda la economía. A causa de las grandes devaluaciones que se sucedieron después de abril de 1981, a YPF le pasó lo mismo que a las empresas privadas, o sea que la alteración grande y abrupta de la relación peso-dólar multiplicó la parte de la deuda contratada en divisas extranjeras en forma tal que se le hacía difícil a la empresa afrontarla. (Martínez de Hoz 1991, 64)

Tal cual se desprende del propio relato de Martínez de Hoz, aunque la empresa hubiera sido la de mejor situación patrimonial del país y que vendiera un insumo clave como es el petróleo, y que incluso que dicho insumo multiplicó su valor varias veces en ese tiempo (primero con el shock petrolero de 1973 y luego con el de 1979), el haberla endeudado tan grandemente en moneda extranjera implicó un riesgo mayúsculo para la

compañía. Pues las condiciones internacionales luego cambiaron, lo cual conllevó un escenario muy adverso para el repago. Además, como dijimos, no es lo mismo tomar créditos en divisa que en la moneda doméstica del país, un detalle que Martínez de Hoz parece desconocer totalmente. Incluso, que una devaluación, como la que nombra el ministro a la ocurrida en abril de 1981, algo que fue típico en la historia económica argentina, comprometería severamente el plan de negocios y la situación de la empresa. Por lo que queda claro que la política de endeudar a las empresas públicas y pensar que eso sería suficiente para optimizarlas o mejorarlas demostró ser una mera fantasía¹¹.

Más allá de este caso puntual, debemos decir que la mayoría de las empresas estatales comenzaron a sufrir un fuerte proceso de sobreendeudamiento, reducción de su presupuesto, pérdidas patrimoniales, menores índices de reinversión, fragmentación administrativa por la descentralización y no tuvieron mejoras en reposición y reparación de equipos. Lo que señala que la gestión de Martínez de Hoz fue pésima al respecto. Además, vale igualmente decir que las empresas públicas también terminaron deteriorando fuertemente sus finanzas ya que Martínez de Hoz no le autorizaba ajustes tarifarios frente a la alta inflación, utilizando a las empresas públicas y sus servicios, a pesar de su discurso, como un ancla antinflacionaria, erosionando con ello terriblemente su situación presupuestaria (Cepal 1990). Por su parte, a todo esto debemos agregar una situación más: muchas de las empresas estatales fueron total o parcialmente privatizadas, generando otros problemas. Algo que abordaremos en la sección siguiente.

IV. Redefinir la relación público-privado: las privatizaciones y sus conflictos

Martínez de Hoz ha expresado una certeza muy fuerte, que fue la que orientó el curso de su gestión: “Como regla general la administración por el Estado de empresas u otras actividades parecidas, nunca podrá alcanzar el

¹¹ Para el caso de los perjuicios que trabajó la política de Martínez de Hoz para YPF ver Castellani (2009) y Basualdo y Barrera (2015).

nivel de la administración privada” (*Ámbito Financiero* 19/12/1985).¹² Esta premisa, como fácilmente se puede apreciar, no es una realidad indiscutible sino un credo ideológico. El cual, durante sus años como ministro, funcionó como principio dogmático al que en ningún momento buscó aminorar o si quiera cuestionar, sin preguntarse, por ejemplo, por qué en la Argentina y en muchas partes del mundo, si su afirmación era tan cierta, decenas o miles de compañías manejadas por el Estado lograban ser más eficientes y rentables que las del sector privado.

Sin embargo, no hubo grandes preguntas al respecto sino la puesta en marcha de una carrera fanática por privatizar todo lo que hubiera a la mano. Como lo relata el exministro, enumerando mucho de lo que logró privatizar:

entre 1976-1980 salieron de la órbita estatal alrededor de 120 empresas [...] En este listado se encontrará una gran diversidad de empresas. Desde fábricas metalúrgicas, siderúrgicas, papeleras, textiles, petroquímicas, de agroindustria, de calzado, cristalerías, frigoríficos, hasta institutos de seguros provinciales, hoteles, hosterías y casinos [...] era del todo punto de vista deseable que estas instituciones se desprendieran en lo posible de dichas tenencias accionarias que, aunque nunca habían sido utilizadas con un objetivo ajeno al de su origen, podrían en algún momento llegar a constituir un instrumento de presión del Estado contra las correspondientes empresas. (Martínez de Hoz 1991, 43 y 44)

Realizar todo esto es uno de los puntos que mayor orgullo le dio a Martínez de Hoz de su gestión según se desprende de sus diversos escritos y testimonios, donde considera que “El proceso de privatización que se inició a partir de 1976 revirtió una tendencia práctica y también filosófica favorable al estatismo” (Martínez de Hoz 1981, 49). Como él mismo lo explica, llevar adelante mucho de lo realizado no fue fácil. Sin embargo, logró modificar en gran medida la legislación existente, estableciendo así un marco jurídico propicio para la enajenación ágil y masiva de empresas del patrimonio estatal. Según su relato:

¹² Esto fue expresado en reiteradas ocasiones por el exministro (1991, 82).

Numerosas fueron las normas legales que sucesivamente hubo que dictar para superar trabas de todo tipo [y poder privatizar] hasta que se llegó a la sanción de la ley N° 22.177 llamada de privatización de empresas, que creó mecanismos más ágiles para concluir los procesos de privatización, delegando en el Poder Ejecutivo nacional la decisión de los procedimientos y recaudos apropiados. (*Ámbito Financiero* 19/12/1985)

Las transformaciones legales fueron parte de la clave que habilitó el proceso privatizador que después analizaremos mejor. El cual le dio herramientas para que muchas empresas estatales pudieran, a través de distintos métodos y procedimientos, pasar al ámbito privado. Aunque lo que pareció ser una precondition de esto fue hacer que la mayoría de dichas empresas públicas pasaran a tener, al menos transitoriamente, un titular, interventor o comité directivo de miembros provenientes de muchas de las empresas privadas más grandes del país que se dedicaban a las respectivas áreas de actuación de cada una de esas empresas, haciendo con ello que los competidores directos pudieran tener información privilegiada o dictaminar el plan de negocios de sus rivales comerciales (Cuadro 2). Sin embargo, más allá de los importantes problemas que esto pudiera generar, la mirada oficial desestimó los conflictos de intereses o el peligro, ya sea para el Estado, sus empresas o la competitividad, pues el afán era simplemente que las empresas no sean públicas. Así, con vistas a estas compañías, según nos dice el exministro, “La mayor parte de ellas fueron transformadas en sociedades de capital para ponerlas en condiciones de accionar con la agilidad de la empresa privada, pero también con la responsabilidad de la misma. Ello servía, además, como primer paso para una futura privatización” (Martínez de Hoz 1991, 54).

Cuadro 2. Empresarios devenidos en funcionarios públicos (1976-1981)

Persona	Cargo Público	Inserción empresarial
J. Martínez de Hoz	Ministro de Economía	Diversos grupos: Acindar, Bracht, Roberts, entre otros
J. M. Ocampo	Presidente del Banco Nación Argentina (BNA)	Banco Ganadero
C. Zimmermann	Vicepresidente del BCRA	Banco de Galicia
P. Terán Nogués	Vicepresidente 2° del BCRA	Garovaglio y Zorraquín
A. de Achával	Director del BNA	Garovaglio y Zorraquín
A. Reynal	Vicepresidente del BCRA	La Agraria
A. J. Lanusse	Director del BNA	P. y A. Lanusse
J. Ferreyra Lamas	Director del BNA	Duggan
R. Santamarina	Director Banco Provincia de Buenos Aires	Santamarina
J. M. de Anchorena	Director Banco Hipotecario Nacional	Familia Anchorena
A. R. Lanusse	Director de Ferrocarriles Argentinos	Shaw
R. Salaverrén	Min. de Economía de la Prov. de Buenos Aires	A. R. Lanusse
F. Soldati	Director del BCRA	Grupo Soldati
E. Oxenford	Director de YPF	Grupo Roberts
J. Gamboa	Vicepresidente del BANADE	Grupo Bracht
M. Braun Lasala	Subsecretario de Comercio	Familia Braun Menéndez
D. Lacroze (h)	Interventor de la junta Nacional de Granos	Familia Lacroze
G. Maoli	Administrador de Gas Nacional	Astra
A. Plunkett	Gerente General de Gas del Estado	Astra
D. Arias	Presidente del INTA	La Martona
L. Garat	Presidente de la Junta Nacional de Carnes	Familia Pereda
F. Puca Prota	Secretario de Minería	Minería Aguilar y Nacional Lead
H. Pizzi	Interventor del Consejo Agrario Nacional	Grupo Soldati
R. de la Serna	Director del BANADE	Banco de Italia
J. Nicholson	Subsecretario de programación	Ingeniero Ledesma
R. Podestá	Subsecretario de Promoción Industrial	Firpo
E. Ianetta	Presidente del BANADE	Banco Federal Argentino
G. Klein	Secretario de Prog. y Coord. Económica	Shaw y Renault
D. Brunella	Secretario de Energía	Renault y Ericsson
C. Echevergaray	Vicepresidente del BNA	Camea

Fuente: Castellani (2009, 133-134)

Del mismo modo a como miembros del gran empresariado devinieron ellos mismos funcionarios y directivos en importantes puestos estatales, vale también resaltar que en muchos otros casos dicho devenir se realizó por personas provenientes de las principales instituciones liberales fomentadas y financiadas por las empresas del capital concentrado, tales como FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina) o la Fundación Mediterránea (cuadro 3). De este modo, se podría decir que si hasta ese momento durante los gobiernos peronistas muchos de los más importantes funcionarios tenían un origen sindical, durante la dictadura los cargos económicos quedaron en manos de empresarios, miembros de sus empresas o de los técnicos-intelectuales liberales provenientes de sus instituciones. Lo cual señala no solo el cambio de componente clasista sino también la colonización ideológica que se produjo desde la elite económica hacia el Estado.

Cuadro 3. Miembros del gabinete económico provenientes de instituciones liberales

Persona	Cargo Público	Institución proveniente y puesto
J. Martínez de Hoz	Ministro de Economía	FIEL (vicepresidente hasta 1976)
Juan Alemann	Secretario de Hacienda	FIEL (Asesor general)
José M. Dagnino Pastore	Representante financiero argentino en Europa	FIEL (Primer directivo)
Luis Martínez García	Jefe del Gabinete de Asesores	FIEL (Economista asociado)
Armando Ribas	Asesor del Gabinete Económico	FIEL (Economista asociado)
Carlos Brignone	Asesor del Gabinete Económico	FIEL (Economista asociado)
Manuel Solanet	Secretario Técnico del Inst. Nac. de Planificación Econ.	FIEL (Consejero Académico)
Carlos Rodríguez	Asesor del Gabinete Económico	CEMA (Fundador)
Roque Fernández	Asesor del Gabinete Económico	CEMA (Fundador)
Domingo Cavallo	Presidente del BCRA	Fundación Mediterránea (Director)
Aldo Dadone	Director del BCRA (1982)	Fundación Mediterránea (Investigador asociado)
Humberto Petrei	Director del BCRA (1982)	Fundación Mediterránea (Investigador)
José Castro Garaayzábal	Director del BCRA (1982)	Fundación Mediterránea (Investigador)
Rafael Conejero	Director del BCRA (1982)	Fundación Mediterránea (Investigador)
Gustavo Parino	Director del BCRA (1982)	Fundación Mediterránea (Investigador)

Fuente: Castellani (2009, 136-137)

Bajo estas premisas, el recorrido de la privatización masiva fue posible, aunque no siempre se logró, pues muchas licitaciones o ventas quedaron desiertas, impidiendo que empresas estatales pudieran ser trasladadas al sector privado. No obstante, aún eso, el tren de destruir toda premisa pública continuó igual, ya que nos informa el exministro, “A pesar de estos inconvenientes se procedió gradualmente a transferirlas al sector privado mediante el sistema de licitación pública, por venta de acciones, de los activos u otorgamiento en concesión o comodato. En caso de que no existiesen interesados se procedía a la liquidación de las empresas” (*Ámbito Financiero* 19/12/1985). Es decir, el proceso de enajenación se buscó que fuera implacable y, si no se lograba, directamente la empresa estatal dejaba de funcionar sin considerar el costo que ello implicara. Y no nos referimos solo al costo social, cultural, productivo, laboral o regional, sino también al económico, ya que en muchos casos, desprenderse o liquidar empresas estatales terminó implicando un costo neto negativo para el Estado: ya sea por el bajo precio de venta, los costos administrativos de realizar dichas operaciones, la cuestión inflacionaria o los planes de financiamiento que se aplicaron para ello, muchas ventas conllevaron pérdidas absolutas. Como vemos, entonces, lo importante no era ni la eficiencia, la productividad o la cuestión fiscal, sino simplemente reducir o redefinir el rol del Estado en la economía y en la sociedad a costa de todo, pagando cualquier costo a cambio de ello, incluso rematar y perder el patrimonio público que hiciera falta, porque la prioridad, por sobre todas las cosas, era destruir el modelo social existente.

En los relatos se nota la desesperación por privatizar más que por aumentar el rendimiento productivo, las inversiones o mejorar la calidad del servicio. En donde Martínez de Hoz y su equipo suponen, mágicamente, que eso sucedería simplemente cuando las empresas públicas estuvieran en manos del sector privado.

El paraíso privatista que se intentó impulsar, de todos modos, tuvo muchos límites. Uno de ellos, según los protagonistas, fue por la lucha que dieron los intereses enquistados que buscaron impedir el proceso privatizador. El caso de los medios de comunicación estatales es un ejemplo narrado por el exministro sobre esto:

Yo impulsé la redacción de una nueva ley de radiodifusión que privatizara todas las radios y todos los canales de televisión del país,

dejando sólo en manos del Estado nacional o provincial una radio y un canal de televisión. Lamentablemente, a pesar de todos los esfuerzos que yo podía hacer para tratar de empujar ese proyecto, poco a poco me fui dando cuenta de que cada día existía una maraña más grande de intereses y de conflictos que entorpecía y, finalmente, impidieron ese propósito. (*La Nación* 29/07/1988)

Otro caso similar, fue el de la explotación petrolera, especialmente la ligada al Polo Petroquímico de Bahía Blanca, ya que cuando alguna empresa estatal dependía de otro ministerio, las resistencias para la privatización eran más habituales:

[propuse] formalmente que todas las acciones en manos del Estado relativos al Polo Petroquímico de Bahía Blanca debieran ser inmediatamente vendidas a interesados del sector privado (debe recordarse que YPF y Gas del Estado se encontraban en la jurisdicción del ministerio de Economía). Esta política fue aprobada en dicha reunión con el consentimiento del entonces ministro de Defensa, pero desafortunadamente en la próxima reunión semanal de gabinete este último manifestó que Fabricaciones Militares, que se encontraba en su jurisdicción, se oponía a desprenderse de sus acciones, así como a la medida en general, en virtud de considerar que debían mantener su presencia como accionista hasta lograr la terminación exitosa del complejo petroquímico. (*Ámbito Financiero* 19/12/1985)

Sin embargo, los verdaderos problemas fueron otros. Porque como lo narran constantemente los protagonistas que estaban a cargo de la Economía del país durante la dictadura, si hubiera sido por ellos, se habría privatizado todo lo que hubiera a mano. Por ejemplo Juan Alemann, lo expresa así: “[Con] Martínez de Hoz y su equipo éramos privatistas a ultranza. Pero no estaban dadas las condiciones para una privatización amplia” (*La Nación* 24/03/1996). Alemann también, en un reportaje posterior, volvería a decir lo mismo: “Nosotros no pudimos privatizar. Queríamos pero no pudimos [...] Hicimos privatizaciones periféricas. Yo vendí inmuebles, hicimos cosas por el estilo [...] Pudimos hacer cosas así, pero privatizaciones grandes no” (entrevista de Vercesi 2008, 382).

Esta última afirmación debe ser contemplada con todo rigor. Es que a pesar de todas las enajenaciones, ventas y liquidaciones de empresas que hemos enumerado más arriba, debemos decir que, a nivel global, todo eso representó valores relativamente bajos o moderados, pues solo catorce empresas públicas implicaban entre el 61 y el 77% del total de la actividad total estatal, ya sea medidos por nivel de ventas o de ocupación (Schvarzer 1986, 258). Asimismo, estas 14 empresas, que son entonces las más grandes y significativas, no pudieron ser privatizadas en el período de Martínez de Hoz.

Los límites para llevar a cabo su programa en este aspecto eran básicamente tres. El primero, más amplio y general, era el no contar con el suficiente consenso social, político o económico para hacerlo. La ‘revolución conservadora’ que llevaría adelante el neoliberalismo en el mundo desde la década de 1980 todavía no estaba madura durante los años iniciales de la dictadura, por lo tanto la batalla cultural en este terreno solo tuvo un avance parcial. Como lo plantea Martínez de Hoz:

el proceso de privatización en 1976 era iniciado por un gobierno de facto y se previa la posibilidad de que una vez que terminara su período y reasumiera un gobierno constitucional éste desconociese o revirtiese lo actuado [...] La opinión pública debía estar convencida de la necesidad y la bondad de la privatización. Ello requería un cambio de mentalidad importante de sectores influyentes dentro de la estructura política, económica y social del país. Había que empezar a convencer para poder actuar. Téngase en cuenta que la mayor parte de los partidos políticos existentes entonces tenían una ideología estatizante [...] en 1976 cuando se inició la acción de privatización existían voces que se alzaban para tildar de “vendepatrias” o “entreguistas” a los que proponían al país este gran cambio, la evolución interna y también externa en el mundo entero fue demostrando que ése era el camino más conveniente para la Nación y su población. (Martínez de Hoz 1991, 84-85 y 88)

La necesidad de un consenso amplio era vital entonces para sus fines, porque la falta del mismo enajenaba al equipo económico de los apoyos indispensables para aplicar sus planes, pues sin consenso habría muchas dudas sobre la irreversibilidad posterior de los cambios dispuestos. Así,

surgía un segundo gran escollo: las dudas o el desinterés del sector privado por adquirir las empresas públicas a la venta. Juan Alemann lo dice de manera clara: “para un gobierno militar era difícil encontrar los compradores para sus empresas, porque estos debían temer, con toda razón, que luego un gobierno constitucional no les reconociera sus derechos” (*La Nación* 24/03/1996). Es que, sin beneplácito general, el anhelo privatizante resultaba realmente difícil en una situación política y jurídica tan precaria, ya que un gobierno militar se consideraba, casi por definición, transitorio, y por lo tanto sin otorgar suficientes garantías sobre lo que sucedería después, siendo que la opinión mayoritaria era contraria a la que pretendía Martínez de Hoz y su equipo. En palabras de este: “habría que incluir la filosofía política existente, es decir las fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional que sostenían que este tipo empresas debía ser mantenidas en manos del Estado [...] La empresa privada por su parte, no parecía estar dispuesta a dar batalla en este rubro ni mostraba interés en hacerse de estas empresas, aduciendo las experiencias previas de estatización, nacionalización, expropiación o retaceo del ajuste de las tarifas” (Martínez de Hoz 1991, 53). Es que toda la experiencia previa parecía conspirar con la posibilidad de que, de cara al futuro, los grandes cambios fueran a perdurar. La historia argentina anterior era un gran ejemplo de que en un tema tan trascendente, sin un amplio apoyo, podría diluirse posteriormente todo lo dispuesto. El exministro lo dice de esta manera a poco de abandonar su cargo:

Con respecto a las empresas de servicios públicos, a partir de 1947 se había iniciado una larga experiencia de estatización de las mismas o de ahogo de su desenvolvimiento a través del manejo político de sus tarifas. Como consecuencia, en la mayor parte de los casos no existe un interés privado visible para hacerse cargo de servicios públicos a causa del temor a la expropiación futura y a la falta de rentabilidad por insuficiencia de tarifas eventualmente limitadas por el Estado. (Martínez de Hoz 1981, 51)¹³

¹³ Repite lo mismo en Vercesi (2008, 291 y 324).

Pero si el consenso general para privatizar no existía y el sector privado, como su consecuencia, mostraba desinterés o desconfianza, el tercer problema para poder realizar el programa privatista a ultranza era el apoyo político al interior del gobierno militar. Como venimos remarcando, este sin duda fue un límite muy grande al programa de Martínez de Hoz y su equipo. La solución que encontraron frente a este gran escollo fue lo que se llamó realizar “privatizaciones periféricas”. Alemann explica esto con claridad:

los militares no pensaban en una reforma tan profunda de la economía, sino en un mero ordenamiento, que sirviese de base económica a una democracia efectiva, cuya creación era, de acuerdo con el acta de propósitos, el principal y casi único objetivo del Proceso. A su vez, muchos militares estaban convencidos de las bondades de ese capitalismo de Estado, que en buena parte era un capitalismo militar. Martínez de Hoz tuvo que centrarse, por ello, en ‘privatizaciones periféricas’, o sea en privatizar aspectos secundarios de empresas estatales. (*La Nación* 24/03/1996)

El camino de la privatización parcial, gradual o periférica fue la respuesta posible frente al impedimento de la privatización total de las empresas más grandes y significativas del Estado Nacional. Lo cual fue relatado por ex ministro de la siguiente manera: “un programa que llamamos de ‘Privatización Periférica’, que significaba que, aunque esas actividad o empresas continuasen siendo propiedad del Estado, debían gradualmente ir transfiriendo la mayor parte posible de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios” (Martínez de Hoz 1991, 53-54).¹⁴ De alguna manera, la ‘trampa’ o vericuetto de la privatización periférica quedó establecida como la modalidad de llevar adelante, aunque sea parcialmente, las ambiciones de privatizar todo aquello que estuviera vedado por el poder militar, como eran las empresas estatales de mayor tamaño e importancia. El mismo Martínez de Hoz lo narra así, siendo una fuente de orgullo, porque además, según él, sirvió para facilitarle luego el trabajo a Menem y Cavallo, junto a todo el proceso privatizador de la década de 1990 en Argentina:

¹⁴ Lo mismo en Martínez de Hoz (1981, 51).

Lo que fuimos haciendo nosotros era privatizar todo el contenido, tercerizando con contratos de obra, para que la acción fuera privada aunque la cáscara pudiera seguir siendo el Estado. Todo eso preparaba el camino para la posterior privatización que se llevó a cabo en la época de Menem-Cavallo. Ellos encontraron mucho de ese terreno preparado. Podemos decir: ‘lavar terreno’ y la simiente sembrada la encontraron. Por eso pudieron hacerlo rápidamente. (entrevista de Vercesi 2008, 324)

Martínez de Hoz en sus diferentes intervenciones explica detalladamente cómo, bajo esta modalidad, se pudo avanzar en diferentes áreas de la economía y del patrimonio estatal como la embarcación y exportación de granos, el transporte de gas, el petróleo, vialidad, Obras Sanitarias, energía eléctrica y demás (Martínez de Hoz 1991, 65-75). Sin embargo, también detalla con cuidado dos casos muy sonoros que se vio obligado a explicar lo sucedido allí. Dado que estos dos casos implicaron ir en la dirección totalmente contraria al espíritu de su programa y su ideología, pues se trató de la estatización de empresas.

Uno de estos casos fue lo sucedido con la empresa privada Austral. La justificación del exministro con respecto a ello es que dicha empresa había quebrado y se iban a vender sus diferentes activos de manera separada, destruyendo la unidad de la compañía. De este modo, como su consecuencia, la empresa estatal *Aerolíneas Argentinas* se terminaría quedando con el monopolio de los vuelos de cabotaje, siendo esto lo que Martínez de Hoz buscó impedir según su relato. Su idea era sanear la empresa y luego venderla, pero sin contar con el tiempo suficiente para esto último (Martínez de Hoz 1991, 78-80).

Otro caso similar es de la Compañía de Electricidad Ítalo-Argentina (CEIA). Aquí se trataba de una empresa que, junto a la empresa estatal SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires), abastecían de electricidad al área metropolitana de Buenos Aires. La justificación de Martínez de Hoz para esta estatización fue otra: según él, el gobierno peronista previo había intentado estatizar la Ítalo, estando muy avanzado ese proceso cuando a él le tocó asumir como ministro. No obstante, la absorción de la Ítalo por parte del SEGBA, permitiría que una sola empresa proveyera un servicio de manera mucho más eficiente y racional, lo cual

justificaba entonces su estatización, por una cuestión de economía de escala (Martínez de Hoz 1991, 80-81). Increíblemente, según vemos aquí, en esta operación se contradicen todas las ideas previas. Es decir, por un lado, a diferencia del caso Austral, no parece importarle que se creara un caso de monopolio, pero por otro, consideraba que la administración por parte del Estado podría ser eficiente, aún si éste absorbía al que hasta entonces era un servicio privado. Vale decir, con todo, que Martínez de Hoz en ambos casos de estatizaciones terminaron con denuncias penales y procesado, pues, había sido, antes de ser ministro, director de la Ítalo, con serias sospechas de haber realizado estafas al patrimonio público. Aunque posteriormente terminaría exonerado de las acusaciones.

V. La cuestión fiscal: impuestos, tarifas, gasto

Como no podía ser de otra manera, una verdadera y profunda reforma estatal debía abarcar el corazón mismo de la administración pública, como es la cuestión fiscal, sus fuentes de recaudación y la asignación de sus recursos. Además, como era fácilmente previsible bajo una gestión de cuño liberal, se buscaría discursivamente reducir toda forma de intervención atacando al gasto público y pretendiendo achicar el déficit presupuestario. Así, las palabras “ordenamiento”, “sinceramiento” y “equilibrio” fueron recurrentemente utilizadas cuando se trató del tema fiscal. Sin embargo, atender este punto fue algo bastante más complejo de lo que se pudiera pensar.

En este sentido, si el horizonte que se planteó la gestión de Martínez de Hoz era reducir el rol del Estado en la sociedad, una víctima esperable de ello sería, justamente, reducir el presupuesto, especialmente el nivel de gasto. No obstante, realizar esto encontraba cuatro importantes límites a la posibilidad de llevarlo a cabo. Uno de ellos tiene que ver con otra de las barreras que el poder militar le había trazado a su ministerio. Ya que, así como no podía privatizar a las grandes empresas, también tenía prohibido aplicar políticas de shock, pues los militares temían que grandes cambios, ocurridos de golpe, generaran fuertes reacciones sociales y eso sirviera de pasto a los partidos políticos, sindicatos o la guerrilla. El caso cercano en el tiempo de lo ocurrido con el llamado “Rodrigazo”, durante el gobierno

peronista en julio de 1975, era un ejemplo de lo que se buscaba evitar. Por ello mismo, la pauta del programa de Martínez de Hoz, aún contra su voluntad, debió seguir un camino llamado “gradualista”. Esto mismo fue expresado por él al asumir, dejando entrever estos puntos:

El volumen que ha alcanzado el déficit fiscal argentino hace difícil que su reducción pueda lograrse en una proporción importante muy rápidamente y mucho menos su eliminación, salvo que se aplicara un tratamiento de “shock” que el país no parece estar en condiciones de soportar y que aún si lo estuviera creo que es físicamente imposible dada la magnitud del déficit. Es como si un coche estuviera andando a mil kilómetros por hora y tratáramos de frenarlo en seco. Físicamente es imposible. No hay frenos que pudieran hacerlo [...] [Aunque debe aclararse que] el gradualismo excesivo también es autogenerante de su propia velocidad. (Discurso del 02/04/1976)¹⁵

Siguiendo esta línea, con respecto al recorte del gasto, además de la imposibilidad de aplicar programas de shock, se sumaba otro impedimento, referido a que las transformaciones económicas de la gestión de Martínez de Hoz (especialmente el fuerte proceso de desindustrialización que se vivió y la caída salarial) generaban permanentes tendencias a la recesión del ciclo económico. Lo cual establecía problemas. Por un lado, por el ya mencionado temor a que se generara desocupación bajo la premisa de que “cada desocupado podía ser un guerrillero” visto arriba. Como a su vez, por otro lado, como tercer escollo, frente a la casi obligación de mantener el nivel de actividad económica, se utilizaba permanente al gasto público como herramienta anticíclica. El mismo Martínez de Hoz sintetizó muy bien estos límites al decir: “Ellos [los militares] le tenían terror a la recesión” (Entrevista de Burgo 2011, 47).

El cuarto limitante con respecto al nivel de gasto público se puede resumir en el dicho “no hay que morder la mano que da de comer”. Pues Martínez de Hoz y su equipo encontraban otra dura piedra con miras al gasto público y era el gasto militar, pues eran los militares los que tenían, después

¹⁵ Una reconstrucción sobre el debate al interior del económico sobre el gradualismo en el espejo del caso chileno puede encontrar en Pryluka (2016a).

de todo, el poder político y eran sus jefes. Juan Alemann relata este otro limitante así: “Nunca pudimos disminuir el exagerado gasto militar, tanto en su estructura propiamente dicha, como en el equipamiento, como en las empresas militares” (*La Nación* 24/03/1996). Es que los militares no solo eran sus jefes políticos, sino que también aducían permanentemente estar ‘luchando una guerra’, ya sea la llamada ‘guerra contra la subversión’, que era en buena medida la que justificaba la existencia de la dictadura, como también amenazas bélicas reales con otros países. Martínez de Hoz se expresaba al respecto:

Un motivo adicional que dificultó una mayor reducción del gasto público en el período 1976-80 fue el incremento del gasto militar, que pasó del 2,5% del Producto Bruto Interno al 4% [...] se produjo un aumento de la actividad militar, motivada primeramente como respuesta a la acción terrorista en gran escala tanto en terreno rural como en el urbano y en la segunda etapa por el diferendo limítrofe con Chile por el Canal de Beagle que originó un urgente reequipamiento en todas las fuerzas armadas decidido por las más altas autoridades. (Martínez de Hoz 1991, 35)

En este sentido, se debe señalar que Martínez de Hoz utilizaba el gasto como una suerte de “factor de descompresión” frente a las presiones militares, no solo al aumentar el presupuesto castrense sistemáticamente, sino también comprando equipo militar de avanzada en el exterior o endeudando al país con miras a ello, lo cual le permitía aminorar las críticas contra su gestión y mantener contentos a los altos mandos. Aunque, de modo contrario, vale la pena señalar los problemas que podría generar tensar este punto y no gastar lo suficiente, volviéndose un auténtico peligro, no solo para la continuidad ministerial sino también para la supervivencia básica. Según el relato de Juan Alemann, que era el secretario de Hacienda, y el responsable de recaudar y asignar el presupuesto: “El gasto yo no lo podía manejar. Mire, los militares son muy gastadores” (entrevista de Vercesi 2008, 373). Así llegó a relatar que sufrió en carne propia el patoterismo, los aprietes y la falta de garantías a la vida personal que existía en la dictadura y que varios de los propios funcionarios del equipo económico llegaron a padecer por parte de los militares. La siguiente

anécdota que cuenta Alemann con respecto al gobernador de facto de Tucumán, Antonio Buzzi, es muy clara al respecto:

Venía en su traje de fajina, y lleno de pistolas y cosas, y con un montón de monos así [guardaespaldas de gran tamaño]. Teníamos una mesa así, yo me sentaba en una punta y él se sentaba con todos estos [guardaespaldas]. Entonces me venía a pedir plata, que no, que él peleaba una guerra, qué se yo cuanto. Mire, un día, lo agarré a Harguindeguy, ministro del Interior. Le digo -éste la entendió y nos ayudó muchísimo-: ‘miré, esto no va, no va. A mí me vienen todos los generales que son gobernadores, que asumen el poder político, me vienen a prepotear, a sacarme plata, y yo no puedo contra estos’. Entonces Harguindeguy me dice: ‘bueno, escucheme, vamos a hacer así: en adelante me los manda a mí. A los gobernadores los trato yo. (entrevista de Vercesi 2008, 374)¹⁶

¹⁶ Vale recordar el atentado en el cual murió el General Omar Actis que fue el primero en presidir el Ente Autárquico Mundial 78 y que tuvo por ello una fuerte conflictividad con el jefe de la Armada, Eduardo Massera y el Contraalmirante Carlos Lacoste (que llegaría a ser brevemente presidente de la Nación a fines de 1981). Así, el mismo Alemann diría en una entrevista: “en circunstancias aún no explicadas [Actis] sufrió un atentado y lo mataron, fue atribuido [el atentado] al terrorismo, pero hay quienes también se lo atribuyen a Massera para sacarlo de encima” (testimonio en Bonadeo, Guebel y Pergolini 2003). Es claro entonces, que la amenaza interna de morir en manos de los propios militares para cualquier integrante del equipo de poder si se era un obstáculo era algo muy cierto y un recurso a mano para “zanjar” conflictos. La presión se concretaba en intimidaciones de todo tipo. Sigue Alemann con otra anécdota similar: “El mundial costó 700 millones en total. En esto está también el nuevo edificio de ATC, que es un gran disparate, pero además se hicieron estadios de más, enormes estadios que no hacía falta. Cuando no se le giraban los fondos venían las presiones políticas de todas partes para que se mande los fondos que sino ‘no se llega’. Imagínese, si no llegábamos al mundial [con las obras finalizadas] a mí me colgaban en la Plaza de Mayo” (en Ibidem). A esto, Alemann agrega otro hecho concreto más: “Me pusieron una bomba en mi casa justo en el momento del cuarto gol [del partido] de Argentina con Perú. El que armó todo este operativo sabía que se iban a poder hacer cuatro goles, que era lo que Argentina necesitaba para clasificarse. Si no hubieran metido cuatro goles se iban con la bomba a su casa. Y esto es un poco esta rara personalidad de Massera, que se creía omnipotente, que ponía bombas o mandaba a asesinar gente, pero más allá de todo lo que fuera la lucha antisubversiva” (en Bonadeo, Guebel y Pergolini 2003).

Entonces vemos, que si bien la retórica del recorte del gasto público se mostraba casi como una obsesión y fue muy dura con respecto a los salarios de los trabajadores y de las empresas públicas, con respecto al gasto militar no fue así, sino que ocurrió todo lo contrario. De este modo, cómo el presupuesto militar aumentaba, otra de las formas de reequilibrar el gasto fue, como suele ocurrir bajo las gestiones liberales, producir aumentos permanentes en las tarifas de los servicios públicos. En tres tramos de su discurso de asunción Martínez de Hoz avisó que uno de sus objetivos sería incrementar dichas tarifas, buscando que los usuarios paguen más por los consumos de sus servicios: “se ha cometido el error de mantener extremadamente baja la tarifa correspondiente al consumo residencial”; “las tarifas insuficientes que les impiden autofinanciar una parte razonable de sus inversiones”; “se ha dispuesto acelerar el proceso de recuperación tarifaria” (Discurso del 02/04/1976).

El tener tarifas de servicios públicos bajas es un mecanismo típicamente distributivo, el cual, a su vez, suele favorecer también a los sectores productivos postulando un equilibrio de rentabilidades sectoriales a favor de la industria y de la actividad económica interna. Sin embargo, Martínez de Hoz considera un logro de su gestión el haber terminado con ello: “Erradicamos la practica nociva de las llamadas ‘tarifas políticas’, o sea su mantenimiento en un nivel bajo por razones demagógicas en supuesto beneficio del consumidor o usuario” (Martínez de Hoz 1981, 45).

Siguiendo este punto, la pauta tarifaria y la asignación de presupuesto a distintas áreas son herramientas centrales de todo Estado. Aunque sin dudas, una de las más importantes, es la recaudación impositiva. En efecto, conocer dónde, cómo y quién debe pagar los impuestos es conocer en buena medida la manera en que se piensa el sostenimiento del Estado y sus funciones, siendo este punto en el cual la gestión de Martínez de Hoz realizó también importantes modificaciones.

Recién mencionábamos los recortes en salarios, los aumentos en tarifas y el crecimiento del gasto militar. A su vez, se mencionó la predica constante por reducir el déficit fiscal. No obstante, en otra flagrante contradicción entre discurso y hechos, la gestión de Martínez de Hoz pareció no priorizar tanto el equilibrio presupuestario, pues disminuyó muchos impuestos que podrían haber colaborado con ello, lo cual señala,

una vez más, el componente clasista e ideológico sobre a quiénes se buscaba beneficiar con la política económica llevada a cabo. Analicemos esto.

Ya al momento de asumir, Martínez de Hoz, como típicamente solían hacer los ministros liberales que actuaban bajo dictaduras, anunció que buscaría beneficiar al sector rural, especialmente bajándole las retenciones a las exportaciones de sus productos. Así dijo “será necesario modificar progresivamente los precios relativos agropecuarios [...] disminuyendo los derechos de exportación” (Discurso del 02/04/1976). El exministro buscó justificar esto:

el impuesto o retención a las exportaciones importaba un ingreso al Tesoro más elevado que el proveniente de cualquier otro impuesto tal como los que gravaban las rentas, el capital o el valor agregado. Hacíamos pues un verdadero sacrificio fiscal, en momentos en que debíamos cubrir un significativo déficit del presupuesto. Pero considerábamos que ello no sólo era lo que correspondía desde el punto de vista de los intereses globales de la economía sino que al mismo tiempo en los hechos daría un gran incentivo al sector agropecuario para promover el crecimiento de su producción. (Martínez de Hoz 1991, 99)

A su vez, también otorgó otros beneficios impositivos al campo bajo el supuesto y emblema liberal de la apertura económica, permitiendo que haya “Libertad del comercio exterior, aboliéndose el monopolio de la exportación de importantes productos como granos o carnes” (Martínez de Hoz 1991, 70). Parte de su discurso, además, se basaba en la idea de restituirle “justicia” al campo, ya que durante las décadas del dirigismo predominante siempre “el agro subsidió al consumo, a la industria y al comercio, sufriendo el consiguiente desaliento y falta de dinamismo en su desarrollo” (Martínez de Hoz 1981, 66), buscando ahora revertir todo ello.

Con respecto a otros impuestos, el clasismo fue todavía más claro. Es que, por un lado, durante la gestión económica procesista se realizó, según cuentan sus protagonistas, la “Generalización del Impuesto al Valor Agregado” (Martínez de Hoz 1981, 62), que es el impuesto que pagan todos los consumidores, castiga la actividad interna, perjudica especialmente a las clases bajas y es el impuesto inequitativo por excelencia. Esta generalización se hizo por dos motivos. Por un lado, para atar el sistema

recaudatorio a los impuestos que ajustan por el nivel de precios. Pero por otro, lo que fue letal y otra reforma estructural de suma importancia, fue realizar dicha generalización del IVA para compensar el reducir y eliminar los aportes patronales para sostener el sistema de seguridad social y al FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), que generaría un profundo impacto regresivo y también golpearía notablemente las arcas del Estado (Cepal 1990, 27). En cambio, a pesar de su predica fiscalista, Martínez de Hoz cuenta los impuestos que buscó quitar o logró hacerlo, que eran todos impuestos que pagaban las clases altas, sin importar el costo fiscal que ello pudiera implicar. Por ejemplo cuando cuenta que “Teníamos el propósito de eliminar el impuesto a las ganancias para las personas físicas, que tiene poca incidencia en la recaudación fiscal [...] ello no resultó posible al no encontrarse una solución técnica para evitar la transferencia de ingresos de empresas a personas físicas” (Martínez de Hoz 1981, 62). Del mismo modo, explica por qué se suprimió el impuesto a la herencia, que es otro de los impuestos directos más justos y progresivos, aún sin mencionar un detalle no menor: este fue el primer impuesto eliminado por la dictadura, apenas comenzó esta y que fue (casualmente) en el momento en que el propio Martínez de Hoz debía recibir una suculenta herencia tras la muerte de su padre. Así relata esto:

Se derogó el impuesto a la transmisión gratuita de bienes (conocido como impuesto a la herencia), no sólo por su escaso rendimiento fiscal y su alto costo de recaudación para la DGI [Dirección General Impositiva], sino porque entorpecía y alargaba las sucesiones, y en general recaía en las familias en el peor momento (cuando había desaparecido quien la sostenía), actuando contra la continuidad familiar (que también tiene un componente económico) y era un impuesto injusto, porque castigaba más a los hijos que perdían a sus padres a edad temprana. (Martínez de Hoz 1991, 91)

Vemos en todos estos casos otra vez lo mismo, frente a las clases altas y el campo se buscó aminorar sus aportes al fisco o directamente eliminarlos, sin importar aquí sus implicancias presupuestarias. Juan Alemann, comenta que sus pasos fueron en la misma dirección: “Después eliminé el impuesto a la herencia. Además a las SRL (Sociedad de Responsabilidad Limitada) les di el mismo estatus de las Sociedades Anónimas [...] Después, por

ejemplo, derogué un impuesto a la renta presunta, que era una estupidez que no funcionaba. Conceptualmente era un impuesto idiota. Y nunca se pudo aplicar, lo inventaron en el 73, 74 con Gelbard” (Entrevista de Vercesi 2008, 343). El horizonte era claro entonces, la dictadura en el plano fiscal se dedicaba a favorecer a los sectores concentrados, pero agregando las cargas relativas a los sectores asalariados y de menores ingresos.

Aunque si de transformaciones impositivas estructurales se trata, una de las más significativas fue quizás la aplicación más rupturista de todas, como es el caso de la indexación de los impuestos. Es que con el régimen de muy alta inflación que inauguró el Rodrigazo en 1975 (ya con niveles de inflación anuales de tres dígitos) la cuestión fiscal se había complicado severamente, puesto que entre el momento entre imputación, pago y recepción de los impuestos pasaban varios meses. Así, dada la fuerte velocidad de los precios existente, el valor que finalmente recibiría el Estado terminaba totalmente licuado. Como lo dijo Martínez de Hoz en su discurso al asumir, “la inflación ha producido un serio desfase entre los valores reales de los egresos y de los ingresos al tesoro, de acuerdo con el tiempo en que se producen” (Discurso del 02/04/1976). Por eso la indexación fue la fórmula que se encontró frente a esta dinámica. La explicación de Juan Alemann sobre semejante cambio fue la siguiente:

Indexé todo [...] Indexé las deudas con la Impositiva, con lo cual enseguida me empezaron a pagar un montón de plata [...] Recaudé en mayo muchísimo [...] ahí la gente empezó a pagar, porque antes la gente no pagaba porque con una inflación alta no convenía. Era el crédito más barato. ¿Quién va a pagar? Y después hubo un montón de otras pequeñas reformas que también hicimos en esos dos, tres días. Y en realidad, le digo, la ley que sacamos era muy desprolija, con muchos errores y muy mal redactada. (entrevista de Vercesi 2008, 342-343)

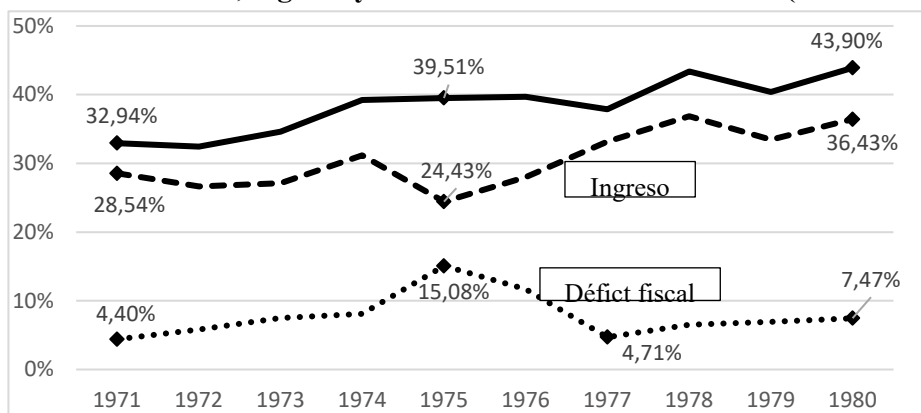
La indexación si bien arrojaba la posibilidad de que la recaudación no se diluya vía inflación, generaba el enorme problema de consagrar la inercia inflacionaria. Lo cual terminaba por consolidar niveles de inflación definitivamente muy altos. En palabras de Alemann: “Con la indexación después indexamos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

(entrevista de Vercesi 2008, 354). Por su parte, también Alemann fue el que explicó que utilizaban el pavor de la población frente al terrorismo de Estado y las duras políticas represivas para recaudar como arma psicológica. Es decir, así como él mismo era víctima de las presiones y extorsiones militares, las cuales parecen haber puesto en riesgo su vida en varias oportunidades, luego él replicaba ese esquema para atemorizar a la población vía una guerra psicológica, buscando generar pánico y desconfianza, con el fin de incrementar lo recaudado:

y además [para recaudar] metíamos miedo. Había mucha tarea psicológica [...] así yo conseguí que la gente más o menos me pagara [...] a la gente yo le decía mire, cuidado que están los militares detrás y los militares que tienen que perseguir subversivos y todos piensan que los que evaden también. Entonces había que meterles un poco de miedo. Si no, la realidad es que la DGI es muy débil y la gente no lo sabe. Si la gente lo supiera, nadie pagaría impuestos. (entrevista de Vercesi 2008, 357)

Cuando se realiza el análisis agregado de los cinco años de la gestión de Martínez de Hoz (1976-1980) con respecto a la cuestión fiscal se encuentran varias sorpresas, ya que la evidencia empírica, resumida en el gráfico 1, es demoledora y señala las fuertes contradicciones entre el discurso manifestado y lo verdaderamente ocurrido.

Gráfico 1: Gasto, ingreso y déficit fiscal en relación al PBI (1971-1980)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepal (1990).

Si la predica de los integrantes del ministerio de Economía fue permanentemente fiscalista, ubicando al saneamiento fiscal como lo más importante, obsesionándose con ordenar las cuentas, disminuir el gasto, obtener superávit y ‘aliviarle el bolsillo al contribuyente’, bajando la presión impositiva, al ver los números se observa todo lo opuesto. Por empezar, se debe decir que el nivel de gasto público no bajó durante los años de Martínez de Hoz, sino que este tuvo una tendencia alcista: era del 39% en 1975 pero pasó al casi 44% en 1980. Es decir, subió un 10%. Aquí entonces no hubo recortes sino un mayor nivel de erogaciones, lo cual señala, claramente, que el peso del Estado en la economía, a pesar de lo repetido del discurso, no disminuyó sino que creció; casi que en su propio vocabulario se los podría acusar de practicar un ‘derroche populista’ mucho mayor al realizado durante los años del peronismo (1973-1976). A su vez, con respecto a la cuestión recaudatoria, lejos de haber quitado la ‘bota del Estado’ sobre el sector privado y haber bajado la presión fiscal, ocurrió exactamente lo opuesto, pues la voracidad recaudatoria no paró de subir: si el quinquenio 1971-1975 el nivel de recaudación fiscal fue del 27,5% en relación al PBI, durante el quinquenio de Martínez de Hoz esto sería de 33,5%, es decir, un 20% mayor. Finalmente, el resultado global no arroja una mejora o saneamiento con respecto a la cuestión del déficit fiscal, que fue señalado una y otra vez como la principal meta a resolver. Los años de Martínez de Hoz arrojaron un déficit fiscal promedio de 7,5% del producto, cuando el lustro previo fue 8,10%, prácticamente lo mismo. Incluso la situación es peor, porque el promedio del quinquenio 1971-1975 contempla al año 1975, año del Rodrigazo, que al generar un estallido hiperinflacionario, licuó fuertemente los ingresos fiscales como se observa en el gráfico, arrojando como su resultado un terrible déficit fiscal de 15%, que es un número que claramente distorsiona la serie. Si se sacara ese año excepcional y se considerara el promedio de los años 1971-1974, el promedio de déficit fiscal sería de 6,5%, menor todavía que el de los años de Martínez de Hoz. Así, una vez normalizada la situación en 1977, desde entonces el déficit fiscal no pararía de aumentar.

VI. Conclusión: contra el dirigismo

A lo largo de este escrito hemos buscado abordar las principales características que asumió la reforma del Estado encarada por Martínez de Hoz y su equipo durante la última dictadura militar. Según la propuesta realizada, se buscó darles voz a los propios protagonistas del período, en la cual ellos pudieran contar sus objetivos, experiencias y conflictos, detallando las dificultades y demás vivencias halladas. Lo que nos permitió comprender y evaluar uno de los períodos más trágicos y rupturistas de nuestra historia.

Como hemos visto, la propuesta inicial de reformar el Estado era ambiciosa y profunda, la cual tenía -entre otras metas- transformar también globalmente a la sociedad argentina en línea con el proyecto refundacional que se fijó así misma la última dictadura militar. En este sentido, se buscó explicar en un primer tramo del texto los principios y la filosofía que guiaron dicha reforma estatal, tales como la subsidiariedad, la descentralización y la desregulación. Luego, hemos señalado dos de las principales víctimas del cambio propuesto, siendo estos los trabajadores estatales y el patrimonio público. En relación a esto último, se buscó también poner especial énfasis a la cuestión privatizadora. Para, finalmente, detenernos en la cuestión fiscal, analizando los cambios en la asignación de recursos, las tarifas y los impuestos.

Tal cual se intentó mostrar, la reforma estatal fue un terreno de duras batallas y conflictos, en el cual el equipo económico desató una cruzada ideológica en la llamada “guerra contra el dirigismo”. Así, se ha señalado que a pesar del alto grado de poder y apoyo con el cual contó Martínez de Hoz y su equipo, también tuvieron importantes límites que impidieron o coartaron su obrar. Por ejemplo, la existencia de prohibiciones para que hubiera alto desempleo, aplicar políticas de shock, privatizar las empresas estatales más grandes y significativas, o las presiones y amenazas que sufrían con respecto al gasto público. Todo lo cual nos permite entender mucho mejor la interna del gobierno militar y su proyecto.

En este sentido, a partir de dichos límites también vimos que varios de los objetivos e ideas iniciales chocaron con importantes contradicciones entre lo ideado y lo realizado. Por ejemplo, el objetivo declamado de reducir

el peso del empleo público contrasta con una realidad donde solo se reduce el peso del empleo público nacional, pero que el grueso de él es trasladado a las provincias y municipios por la política de descentralización; el aliento a las privatizaciones contrasta con una realidad en la que no se avanza en la privatización de las empresas públicas más importantes, sino que se avanza en privatizaciones de empresas pequeñas e insignificantes o se utiliza la estrategia de la privatización periférica, siendo que ambos fenómenos terminaron representando en muchos casos una mayor erogación de gastos estatales o, incluso, más contradictorio aun, que existieron estatizaciones de empresas privadas (como Austral y CEIA), cuya justificación es contradictoria con la idea de subsidiaridad del Estado; o también la política de reducción del gasto fiscal que chocó con medidas como el aumento del gasto militar, la jerarquización de los salarios de los cargos superiores de la administración pública o la construcción de grandes proyectos de obras públicas, la reducción de impuesto o eliminar las retenciones a las exportaciones o el impuesto a la herencia, entre otras.

Debemos considerar que si bien muchos de protagonistas del equipo económico, a pesar de los grandes cambios realizados, no se sienten satisfechos con respecto a su gestión, entendiendo que ello ha resultado, finalmente, poco. No obstante esto, Martínez de Hoz no lo siente necesariamente de este modo, aun cuando lo critican por su moderación y gradualismo, diciendo al respecto: “Yo siempre traté de explicar que en el gobierno se hace lo que se puede y no lo que se quiere, sobre todo cuando se trata de modificar estructuras” (*La Nación* 29/07/1988). Además, el ex ministro considera que, más allá de las cuestiones concretas, fue otro el punto en el cuál pudo triunfar, siendo este el de haber podido dar una batalla cultural que, según su mirada, en el largo plazo prosperó. Así entiende que “el logro más importante que se ha conseguido es el de una suerte de cambio de mentalidad, el de haberse producido un cierto consenso sobre la necesidad de reducir el tamaño del Estado, sus funciones y la esfera de sus actividades” (*Ámbito Financiero* 20/12/1985).

Referencias

- Basualdo, Eduardo. 2006. *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo y Mariano Barrera. 2015. “Las privatizaciones periféricas en la dictadura cívico-militar. El caso de YPF en la producción de petróleo”. *Desarrollo Económico* 216: 279-304.
- Bonadeo, Gonzalo, Diego Guebel y Mario Pergolini. 2003. *Mundial 78. La historia paralela*. Buenos Aires.
- Burgo, Ezequiel. 2011. *7 ministros. La economía argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta.
- Canelo, Paula. 2008. *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canitrot, Adolfo. 1980. “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. *Desarrollo Económico* 19 (76).
- Castellani, Ana. 2009. *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cepal. 1990. “La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas”. Documento de trabajo N° 36.
- De Pablo, Juan Carlos. 1984. *Política económica argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- . 1986. *La economía que yo hice. Volumen II*. Buenos Aires: El Cronista Comercial.
- Feld, Claudia y Valentina Salvi. 2016. “Presentación. Cuando los perpetradores hablan. Dilemas y tensiones en torno a una voz controvertida”. *Rubrica contemporánea* 5 (9): 1-10.
- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. 2003. *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Fundación PENT.
- Iramain, Lucas. 2014-2015. “La política laboral durante la última dictadura cívico-militar argentina en el ámbito de las empresas públicas”. *Anuario IEHS* 29 y 30: 71-96.

- Kosacoff, Bernardo. 1996. "La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad". En *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial.*, dirigido por Jorge Katz. Buenos Aires: Alianza.
- Morresi, Sergio. 2010. "El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional". *Sociohistórica* 27: 103-135.
- Müller, Alberto. 2001. "Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz". *Ciclos* 11 (21): 11-33.
- . 2011. "¿La culpa es de Martínez de Hoz?". CESPA. Documento de Trabajo N° 26.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo. 2006. *La dictadura militar. Del golpe de estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Pryluka, Pablo. 2016a. "¿Shock o gradualismo? La influencia del caso chileno (1973-1982) sobre los debates económicos en el campo del liberalismo argentino durante la última dictadura (1976-1981)". *Papeles de trabajo* 10 (17): 208-236.
- . 2016b. "¿Un plan sin planificación? La política económica de Martínez de Hoz durante la última dictadura militar". En *Estudios sobre planificación y desarrollo*, compilado por Marcelo Rougier y Juan Odisio. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Reato, Ceferino. 2012. *Disposición final. La confesión de Videla sobre los desaparecidos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sanz Cerbino, Gonzalo y Eduardo Sartelli. 2018. "Martínez de Hoz: ¿neoliberal o desarrollista? La clase dominante argentina frente al programa económico implementado durante la última dictadura argentina, 1976-1981". *Revista de Economía del Caribe* 22: 67-98.
- Schorr, Martín. 2011. "La desindustrialización como eje del proyecto refundacional de la economía y la sociedad en Argentina, 1976-1983". *América Latina Historia Económica* 19 (3): 31-56.
- Schvarzer, Jorge. 1986. *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Vercesi, Alberto. 2008. *Política Económica Argentina: Conversaciones inéditas con los hacedores de la política económica contemporánea*. Buenos Aires: Edicon.

- Vicente, Martín. 2015. *De la refundación al ocaso: Los intelectuales liberal-conservadores ante la última dictadura*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Videla, Rafael. 1981. “Prologo” En *Bases para una Argentina moderna*, de J. A. Martínez de Hoz. Buenos Aires: Offset.
- Zícari, Julián. 2023. “Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y las políticas de pautas cambiaria, de precios y de salarios para combatir la inflación”. En prensa.

Libros y discursos de Martínez de Hoz

- Martínez de Hoz, José Alfredo. 1961. *Enfiteusis y arrendamiento vitalicio en la Argentina y Nueva Zelandia*. Abeledo-Perrot.
- . 1967. *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930-1960*. Editorial Sudamericana.
- . 1976. Mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando el programa de saneamiento y expansión de la economía. Discurso del 02/04/1976. Ministerio de Economía.
- . 1979. Mensaje en la Bolsa de Comercio. Discurso del 05/12/1979. Ministerio de Economía.
- . 1981. *Bases para una Argentina moderna*. Offset.
- . 1991. *15 años después*. Emecé.
- . 2007. *A Sporting Life: The Memoirs of a Big-Game Hunter*. Long Beach: Safari Press.
- . 2014. *Más allá de los mitos. Memorias y revelaciones del ministro más polémico de la historia argentina*. Sudamericana.

Entrevistas

- “Martínez de Hoz: Videla es un patriota”. *La semana* (29/12/1983).
- Entrevista a Martínez de Hoz (*La Nación* 29/07/1988).
- “Habla Martínez de Hoz”. *Tres puntos* (26/09/2002).
- Entrevista a Martínez de Hoz realiza por Mariano Grondona en el programa Hora Clave de Canal 9 (28/11/1991) [Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=3gNq_kXnt0g] [Consulta en línea 05/05/2021].

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

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

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

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

Entrevista a Juan Alemann, reproducida en Vercesi (2008).

Entrevista a Juan Alemann, reproducida en Bonadeo, Guebel y Pergolini (2003).

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

RESEÑAS

LIBERALISMO Y DEMOCRACIA EN LA ARGENTINA. CLAVES HISTÓRICAS DE UNA RELACIÓN SINUOSA

Leandro Losada, UNSAM Edita, San Martín, 2024, 117 págs.

Por María Pollitzer (CEHP-IIP, Universidad Nacional de San Martín)

Conocimiento y Discusión Pública es el nombre de la nueva colección de UNSAM Edita, dirigida por Mario Greco y Leandro Losada, que tiene por objeto acercar a un público lector amplio —no estrictamente académico— investigaciones vinculadas a las ciencias sociales y las humanidades que echen luz sobre debates y problemas referidos a la realidad política, económica y social de la Argentina. Sus primeros títulos (*Del antiperonismo al individualismo autoritario. Ensayos e intervenciones (2015-2023)*, de Ezequiel Adamovsky, el que aquí comentamos y el más reciente, de Marina Franco y Ernesto Bohoslavsky, *Fantasmas Rojos. El anticomunismo en Argentina*) se caracterizan por la rigurosidad científica, la reflexión libre y la prosa ensayística. En otras palabras, el tono ensayístico e interpretativo que los recorre encuentra un sólido respaldo en la historiografía reciente y en la bibliografía especializada, lo vuelve su lectura una experiencia no sólo amena sino estimulante.

Losada es doctor en Historia (UNICEN), investigador independiente del CONICET, director del Instituto de Investigaciones Políticas (CONICET/UNSAM) y autor de varios libros y numerosos artículos académicos en los que ha venido explorando y discutiendo la historia de las elites en Argentina y la circulación de las ideas liberales y republicanas en Iberoamérica. Entre sus últimas contribuciones cabe destacar (2019) *Maquiavelo en la Argentina. Usos y lecturas, 1830-1940*, (2020) “Liberalismo y derechas en la Argentina, 1912-1943. Apuestas

interpretativas, posibilidades y límites”, *Prismas. Revista de Historia Intelectual* 24; (2023) *Machiavelli in the Spanish-Speaking Atlantic World, 1880-1940. Liberal and Anti-Liberal Political Thought* y (2024) “Liberalismo, antiliberalismo y democracia. Argentina, 1912-1943”, *Anuario del IEHS* 39 (1). En esta oportunidad Losada nos invita a reflexionar sobre un tópico que ha recibido una larga y extendida consideración, tanto desde la filosofía y la teoría política local e internacional como desde la historia política argentina: la controvertida relación entre el liberalismo y la democracia. Lo hace desde una perspectiva analítica tributaria de la historia intelectual, la historia de las ideas o del pensamiento político y en conjunción con la historia política, pero elige un ángulo de observación original o, al menos, poco transitado que repondremos en las siguientes líneas.

Como se ha subrayado en numerosas oportunidades, la Argentina fue un país nacido liberal (Halperín Donghi *dixit*) y durante todo el siglo XIX el liberalismo no conoció, entre nosotros, rivales políticos o ideológicos de fuste. Ello lo convirtió en una suerte de denominador común en el que abrevaron distintos grupos y facciones. Por contrapartida, a lo largo del siglo XX —en especial, a partir de 1930— el liberalismo fue más bien objeto de severas críticas e impugnaciones. El autor pasa revista de los principales cuestionamientos recibidos y recuerda que la crítica al liberalismo hecha *en nombre de* la democracia fue inusual hasta el momento de su recuperación en 1983. En rigor, éstas provinieron tanto desde las filas autoritarias o de derecha como revolucionarias o de izquierda, desde las cuales —por lo demás— se cuestionaba por igual al liberalismo y a la democracia, a las que se percibía como tradiciones entrelazadas antes que opuestas. La popularidad y el éxito de estas críticas lograron instalar en la memoria colectiva la idea de que el liberalismo era uno de los principales responsables de los problemas que arrastraba la joven nación. Fue recién con el alfonsinismo y la restauración democrática cuando comienzan a aflorar las objeciones hacia el liberalismo por haber obturado la democracia electoral en nuestra historia.

Ahora bien, el análisis que propone Losada no transita por estas coordenadas, que con gran habilidad logra sintetizar en el capítulo II. No le interesa cuestionar al liberalismo por sus supuestos rasgos autoritarios o conservadores, y por las dificultades que éstos (de ser apropiada la

caracterización) trajeron en los intentos por armonizarlo con la democracia. Su foco pasa por resaltar, más bien, una *ausencia* significativa al interior de la propia tradición liberal, esto es, la valoración positiva del pluralismo. Un ingrediente que —llamativamente— el mismo liberalismo había sabido reconocer como fundamental para articular una saludable y fecunda convivencia en sociedades surcadas por intereses, ideas y grupos heterogéneos y en ocasiones incompatibles. Ello le permite identificar al liberalismo argentino como un elemento *necesario* para la democracia (en la medida en que la convivencia política sobre la que aquélla se recuesta precisa de uno de los valores que el liberalismo contribuyó a enarbolar: el pluralismo) y, al mismo tiempo, como un *problema* (en tanto que, en este caso, el liberalismo no hizo del pluralismo un elemento central). En otras palabras, presentada en su formulación más sencilla, la pregunta que guía su reflexión sería: ¿cómo se explica que una tradición que gozó de un fuerte consenso en la Argentina y de la que cabría esperar una valoración positiva del pluralismo no haya impregnado una cultura política que lo incluyera como un rasgo principal? Escapa a sus intenciones —así lo afirma expresamente— “exigirle” pluralismo al liberalismo argentino o quedar atrapado en las discusiones que conducen a señalar los “desvíos” del liberalismo local respecto de un supuesto “verdadero liberalismo”. El desafío que lo interpela apunta, en cambio, a descifrar las razones por las cuales la tradición liberal argentina adquirió ciertos contornos particulares entre los que se destaca el no haber reconocido al pluralismo como un principio y una práctica de relevancia.

En el capítulo III, dedicado al “liberalismo histórico” o al liberalismo “realmente existente”, se exponen los argumentos centrales que estructuran la tesis del libro. En él se señalan, por ejemplo, tres componentes del diagnóstico que la generación del 37’ (a quienes reconoce como los “Padres Fundadores” de la Argentina) ofreció sobre el legado posrevolucionario y que tuvieron directa influencia en el liberalismo decimonónico: cierta incomodidad o ambivalencia frente a la democracia (al tiempo que se la reconoce con un hecho irreversible, se busca moderarla o encauzarla); la conexión entre la libertad y la formación del estado (se trató de un liberalismo de gobierno antes que un liberalismo de oposición, preocupado por consolidar la unidad territorial y política a través de un diseño institucional capaz de equilibrar las desigualdades

regionales y evitar los poderes personales arbitrarios) y la necesidad de transformar la sociedad a través del propio estado, el mercado y la inmigración. Losada insiste en que “en la Argentina, el liberalismo adoptó una concepción que se ha denominado “constructivista”, no crítica, de la soberanía y de la representación” (73). Sobre esta última cabe recordar que fue pensada, sobre todo, en términos unanimistas, como el “vehículo operativo para plasmar la nación” (76), es decir, que más que representar y defender intereses o sectores particulares, las distintas fuerzas políticas que afloraron en la etapa constitucional se presentaron como los portavoces y representantes de la nación en su conjunto. Una concepción que se recuesta sobre la asociación (también tributaria de la experiencia histórica) establecida entre diversidad y faccionalismo disolvente, y su lectura como la antesala de la anarquía, la guerra civil y la tiranía. En este contexto, el adversario es calificado como un actor ilegítimo que, o bien desconoce o bien tergiversa la constitución, y que constituye un peligro para la nación. Losada explica que “en un escenario donde los sectores decían identificarse con un mismo proyecto (el liberal), el rival debía ser presentado como la negación y lo opuesto a él”, lo que lo lleva a sugerir que “un conflicto político excluyente no es necesariamente el resultado de una confrontación ideológica, sino [como lo muestra el caso de la Argentina decimonónica] de una identificación compartida con un mismo marco político-ideológico, que incentiva en la disputa por su representación o conducción la deslegitimación del adversario” (83). Esta matriz liberal-republicana sobre la cual se construye la cultura política de mediados de siglo tiene, también, otro rasgo particular: el personalismo, sustentado sobre la asociación entre la virtud y el carácter excepcional e insustituible de ciertos liderazgos.

El ejercicio de historización que aquí se ofrece conduce a advertir que el liberalismo argentino del siglo XIX tuvo una naturaleza política más que exclusivamente doctrinaria y que consiguió legar un estado, pero no una cultura política liberal. Mas precisamente, que la cultura política que se desarrolló entre 1853 y la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912 (caracterizada por la ausencia de pluralismo, una concepción y una práctica unanimistas de la representación y una noción de la rivalidad política en términos agonísticos y de polarizaciones excluyentes) instaló ciertas coordenadas perdurables que la convierten en una clave de largo

plazo para pensar los problemas de la democracia y de la convivencia política en Argentina.

Si bien el texto se concentra prioritariamente en el siglo XIX largo (el legado revolucionario, la experiencia del rosismo, los desafíos del 53, los cambios ocurridos con la llegada del PAN al poder y el Momento Centenario) también se ofrecen en él claves de lectura interesantes sobre los cambios en la relación entre liberalismo y democracia que tuvieron lugar entre 1932 y 1943 y sobre la más reciente pérdida de visibilidad de liberalismo político en las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI.

Entre las conclusiones que este ambicioso ensayo arroja, teniendo en la mira tanto la coyuntura presente como el futuro próximo de nuestra democracia, encontramos, por un lado, que el déficit de pluralismo no es un problema exclusivamente argentino y que acaso no alcanza para explicar todos los problemas que nos atraviesan. Por otro, que la carencia del pluralismo tampoco es un fenómeno de la historia reciente. En tercer lugar, que reconocer la importancia histórica insoslayable del liberalismo no impide aceptar, al mismo tiempo, su irrelevancia para el presente: *el liberalismo decimonónico argentino no ofrece un legado posible de ser reapropiado en la actualidad*. Políticamente, afirma Losada, carece de significación en nuestros días, por lo que no es conveniente ni deseable buscar en él aportes para el presente o el futuro de la democracia. Es necesario, en todo caso, delinear un nuevo liberalismo, distinto al anterior, pero también diferente “al de sus versiones contemporáneas prevalecientes” (26). Por último, y desde un interés más estrictamente académico, Losada plantea que el ejercicio de rastrear las continuidades entre el liberalismo del siglo XIX y las alternativas que se pensaron como opuestas a él pone en evidencia e invita a profundizar los puntos de contacto entre el liberalismo, el republicanismo y los populismos argentinos.

Normas para autores/as

Indicaciones para el envío de colaboraciones

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

Sobre la presentación

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificador del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

Sobre la extensión

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 17ª ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

Lista de comprobación de preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

Proceso de revisión por pares

Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

Evaluación inicial: Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso de que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuenten con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

Evaluación externa: Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se solicitan modificaciones antes de la publicación, pudiendo pasar a una segunda ronda de evaluación o no, según el caso).
- 3) ***Rechazar el envío.***

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

Aceptación y aceptación con recomendaciones: Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

Aceptación condicional: Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

Intercambio entre evaluador y autor: En caso de que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación: Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Reserva: Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.