



La revista electrónica del IDAES

Año 13, N.º 23, junio 2019



## DOSSIER

### **La Ley 26.160: Una herramienta en defensa de las territorialidades**

coordinado por  
Samanta Guiñazú

## DOSSIER

### **Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX - inicios siglo XXI)**

coordinado por  
Agustina Rayes  
Martín Schorr

## OTROS ARTÍCULOS



UNSAM Edita

ISSN 1851-2578

## **UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN**

Rector: Carlos Greco

Vicerrector: Alberto Carlos Frasch

Dirección General Ejecutiva Lectura Mundi: Mario Greco

## **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES**

Decano: Ariel Wilkis

Fundador y Director Honorario: José Nun

Director Consulto: José Emilio Burucua

Director Consulto: Alejandro Grimson

Secretario Académico: José Garriga Zucal

Secretaria de Posgrado: Mariana Álvarez Broz

Secretaria de Investigación: Verónica Robert

Secretaria de Relaciones Institucionales e Internacionales: Luciana Anapios

Secretaria de Extensión: Marisa Baldasarre

## **PAPELES DE TRABAJO**

ISSN: 1851-2577

Director: Alejandro Grimson

Coordinación Editorial: Gustavo Motta

Editor responsable: Instituto de Altos Estudios Sociales

Redacción: Paraná 145, 5º piso, CABA (B1017AAC), Argentina

papelesdetrabajo@unsam.edu.ar

www.idaes.edu.ar

Domicilio legal: Yapeyú 2068, San Martín (B1650BHJ), Argentina

## **COMITÉ ACADÉMICO**

Marc Abélès: L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia

Rita Eder: Universidad Nacional Autónoma de México, México

Arturo Escobar: The University of North Carolina at Chapel Hill, EE. UU.

Silvia Hirsch: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Daniel James: Indiana University, EE. UU.

Mirta Lobato: Universidad de Buenos Aires, Argentina

Laura Malosetti Costa: CONICET–Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Denis Merklen: L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia

José Nun: CONICET–Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Juan Piovani: Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Rosana Reguillo: ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, México

Juan Suriano: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Maristella Svampa: CONICET–Universidad Nacional de La Plata, Argentina

## **COMITÉ EDITOR**

Débora Betrisey Nadali: Universidad Complutense de Madrid, España

Alejandra Castillo: Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Chile

Flavia Costa: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Héctor Jaquet: Universidad Nacional de Misiones, Argentina

Miguel Valderrama: Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Chile

Natalia Gavazzo: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Fernando Martínez Escobar: Universidad de Buenos Aires, Argentina

Marina Mogueillansky: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Lucila Nejamkis: Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina

Pablo Nemiña: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Juan Pablo Puentes: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Adrián Velázquez Ramírez: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

## **COORDINACIÓN INTRAINSTITUCIONAL**

Hernán Brignardello

■	<b>EDITORIAL</b>	5
■	<b>DOSSIER</b>	
	<b>La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades coordinado por Samanta Guiñazú</b>	7
	<b>Introducción</b>	8
	La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades Samanta Guiñazú	
	<b>“Es un ídolo con pies de sal a punto de vadear un río”</b>	13
	Apreciaciones sobre el relevamiento territorial de la Ley 26160 en dos causas judiciales de comunidades mapuche en El Maitén, Provincia de Chubut María Alma Tozzini y María Emilia Sabatella	
	<b>Relevamiento territorial de los Pueblos indígenas</b>	30
	Riesgos y desafíos Lorena Cardín	
	<b>Normativas estatales versus derechos indígenas</b>	50
	Reflexiones a partir del caso de las comunidades diaguitas de la puna catamarqueña Gustavo Pisani, Daniel Darío Delfino y Andrea Morales Leanza	
	<b>Provincia de Buenos Aires y NorPatagonia</b>	63
	Dos regiones atravesadas por la Ley 26.160. Un análisis acerca de su prórroga e implementación Malena Castila, Juan Manuel Engelman y Sebastián Valverde	
	<b>“Qué elijan otro lugar, y listo!”</b>	82
	Desarticulando supuestos, criterios y lógicas estatales incongruentes en la experiencia de relevamiento de la comunidad Roberto Maliqueo Samanta Guiñazú	
■	<b>DOSSIER</b>	
	<b>Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI) coordinado por Agustina Rayes y Martín Schorr</b>	95
	<b>Introducción</b>	96
	Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI) Agustina Rayes y Martín Schorr	

<b>Entre el crecimiento y la vulnerabilidad</b>	108
Las exportaciones argentinas, c. 1875–1929 Agustina Rayes	
<b>Comportamiento de las exportaciones entre 1935 y 1955</b>	120
Variaciones de destino y diversificación de productos Teresita Gómez y Julio Ruiz	
<b>La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados (1955 y 1975)</b>	137
Juan Odisio y Marcelo Rougier	
<b>Las exportaciones argentinas en una etapa de crisis y desindustrialización, 1976–1989</b>	160
Matías Kulfas y Andrés Salles	
<b>Exportaciones argentinas desde 1990 a la actualidad: un crecimiento exportador sin cambio estructural</b>	173
Andrés Wainer y Paula Belloni	
■ <b>OTROS ARTÍCULOS</b>	191
<b>Élites económicas, élites políticas y Estado</b>	192
Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016–2018) Roberto Cassaglia	
<b>Entre la eximia grabadora y la locura. Discursos en torno la producción gráfica de Aída Carballo</b>	211
Lucía Laumann	
<b>Deconstruyendo la república moderna</b>	227
Momentos constitucionales y cambio de régimen en los Estados Unidos y Argentina Martín Plot	

# Editorial

Estimados lectores, tenemos el placer de reencontrarnos en este nuevo año, lleno de novedades y renovados desafíos. Como saben, aquí encontrarán los resultados de investigaciones provenientes del amplio campo de las ciencias sociales, siempre en diálogo con la realidad circundante, sus diferentes miradas, sus debates permanentes, sus abordajes originales. Todo esto con el foco puesto en la comprensión crítica y las posibilidades de intervención, es decir, concibiendo la investigación y la acción como un devenir irremediable, un eterno horizonte al que han de dirigirse siempre los esfuerzos del trabajo académico y científico.

En esta oportunidad, contamos con un número integrado por dos dossiers, a diferencia de lo que tradicionalmente hemos asignado a la revista. Esto se debe, entre otros motivos, al creciente interés de distintos grupos de investigación en publicar en *Papeles de Trabajo*, motivado por la confianza que depositan en nosotros. Desde luego, no podemos menos que agradecer esto y devolverlo con el trabajo cotidiano y la dedicación permanente por elevar la calidad editorial.

El primer corpus de trabajos lleva como título *La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades*, y está coordinado por Samanta Guiñazú. La norma, impulsada desde el Ministerio de Desarrollo Social y promulgada en 2006, declara la emergencia territorial, la suspensión de los desalojos de tierras que ocupan tradicionalmente las comunidades indígenas y, a la vez, ordena un relevamiento de orden nacional de estas comunidades. El dossier, que comienza con una introducción de Guiñazú, continúa con el artículo de María Alma Tozzini y María Emilia Sabatella, titulado “Es un ídolo con pies de sal a punto de vadear un río. Apreciaciones sobre el relevamiento territorial de la Ley 26160 en dos causas judiciales de comunidades mapuche en El Maitén, Provincia de Chubut”. Seguidamente, Lorena Cardín presenta “Relevamiento territorial de los Pueblos indígenas. Riesgos y desafíos”. En tercer lugar contamos con el trabajo de Mario Gustavo Pisani, Daniel Darío Delfino y Andrea Morales Leanza, titulado “Normativas estatales versus derechos indígenas. Reflexiones a partir del caso de las comunidades diaguitas de la puna catamarqueña”. A continuación, “Provincia de Buenos Aires y NorPatagonia: Dos regiones atravesadas por la Ley 26.160. Un análisis acerca de su prórroga e implementación” es el artículo que presentan Malena Castila, Juan Manuel Engelman y Sebastián Valverde. Finalmente, el dossier cuenta con el aporte de su coordinadora, Samanta Guiñazú, quien escribe “Que elijan otro lugar, y listo!. Desarticulando supuestos, criterios y lógicas estatales incongruentes en la experiencia de relevamiento de la comunidad Roberto Maliqueo”.

En segundo lugar, presentamos el dossier *Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI)*, coordinado por Agustina Rayes y Martín Schorr. En coincidencia con la declaración oficial de 2019 como “Año de la Exportación”, Rayes y Schorr proponen la composición de un conjunto de trabajos dirigidos a estudiar el papel de las exportaciones en la economía argentina en el largo plazo, haciendo hincapié en las rupturas y continuidades de un sector –el exportador– que a la luz de los discursos públicos aparece como motor de la economía argentina. Luego de la introducción a cargo de ambos coordinadores, se presenta el

artículo de Agustina Rayes “Entre el crecimiento y la vulnerabilidad. Las exportaciones argentinas, c. 1875–1929”. A continuación, contamos con “Comportamiento de las exportaciones entre 1935 y 1955. Variaciones de destino y diversificación de productos”, de Teresita Gómez y Julio Ruiz. Prosiguiendo con el criterio cronológico elegido, Juan Odisio y Marcelo Rougier aportan “La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados (1955 y 1975)”. Matías Kulfas y Andrés Salles, por su parte, escriben “Las exportaciones argentinas en una etapa de crisis y desindustrialización, 1976–1989”. Finalmente el dossier se completa con el trabajo titulado “Exportaciones argentinas desde 1990 a la actualidad: un crecimiento exportador sin cambio estructural”, de Andrés Wainer y Paula Belloni.

En nuestra sección de artículos libres, tenemos en primer lugar el artículo de Roberto Casaglia “Élites económicas, élites políticas y Estado. Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016–2018)”. A continuación, Lucía Laumann presenta “Entre la eximia grabadora y la locura. Discursos en torno la producción gráfica de Aída Carballo”. Finalmente, contamos con el artículo de Martín Plot “Deconstruyendo la república moderna. Momentos constitucionales y cambio de régimen en los Estados Unidos y Argentina”.

De esta forma, queridos lectores, cerramos este primer número de 2019 con una producción de excelencia, que aborda diferentes problemáticas de la realidad social y que nos enorgullece presentarla en nuestra revista. Esperamos que este número 23 de *Papeles de Trabajo* sea de su interés. Como siempre, no duden en escribirnos al mail de la Revista para acercarnos sus comentarios. Les deseamos una estimulante lectura y nos volveremos a encontrar, como acostumbramos, en diciembre próximo.



**DOSSIER**

**La Ley 26.160:  
Una herramienta  
en defensa de las  
territorialidades**

coordinado por  
Samanta Guiñazú

# Introducción

## La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades

Samanta Guiñazú<sup>1</sup>

El presente dossier temático analiza la implementación de la Ley Nacional N° 26.160 impulsada desde el Ministerio de Desarrollo Social, la cual fue sancionada el 1° de noviembre del año 2006 y promulgada el 23 de noviembre del mismo año. Esta normativa declara la Emergencia Territorial en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y ordena, mediante la Resolución del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) 587/07, la suspensión de los desalojos, estableciendo la aplicación del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI) en todo el territorio nacional.

Esta declaración de emergencia territorial y la subsiguiente suspensión de los desalojos, fueron los puntapiés iniciales necesarios para establecer un freno ante los atropellos, abusos y hechos de violencia sufridos por las comunidades indígenas en todo el país. Como sumatoria a este freno, se estableció la necesidad de conocer la realidad socio/territorial actual de las comunidades originarias de todo el país, para lo cual se ordenó la realización del mencionado relevamiento.

Esta es una Ley que cuenta con obligatoriedad de cumplimiento en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo la ejecución de esta política, el Consejo de Participación Indígena (CPI) y el INAI dieron forma al proceso de relevamiento. En este sentido, con un objetivo de descentralización, se previó la conformación de Unidades Ejecutoras Provinciales (UP), integradas tanto por representantes de los poderes ejecutivos provinciales, como de las comunidades originarias, y por un equipo técnico operativo (ETO).

El proceso de relevamiento iniciado en cada provincia tuvo diferentes características y resultados. Estas diferencias están relacionadas, al menos en parte, a los contextos políticos y sociales, a las dinámicas de la organización política indígena, a las formas de composición de cada ETO y a las metodologías, estrategias y negociaciones que tuvieron lugar en cada provincia.

Desde su convocatoria, este dossier se propuso realizar un estado de situación de los límites, alcances, resultados y experiencias desarrolladas en el proceso de ejecución del relevamiento en Argentina. En noviembre 2017 se ha obtenido la tercera prórroga consecutiva de esta ley, motivo por el cual el estado de situación y el análisis propuesto resulta de utilidad para abordar el nuevo periodo de ejecución o bien sopesar estos resultados, su utilidad, beneficios o

---

<sup>1</sup> Esta introducción ha recibido aportes y comentarios del Doctor Darío Rodríguez Duch, quien colaboró principalmente con la explicitación de la relación entre la normativa que analizamos en este dossier temático y el proyecto de propiedad comunitaria indígena.



perjuicios a las comunidades relevadas. Principalmente este análisis es, sino urgente, al menos necesario ya que estos resultados pueden ser utilizados desde diferentes agencias estatales como insumo para la reglamentación de la propiedad comunitaria. Además, debieran ser de utilidad para otras instancias de reconocimiento estatal de las comunidades indígenas (personerías jurídicas, tramitación de subsidios, habilitación de espacios de participación indígena, etc.) y como herramienta de defensa (prueba ante conflictos o instancias judiciales).

Atendiendo a estas particularidades y diferencias este dossier temático se compone de cinco artículos que analizan disímiles experiencias de relevamiento en diferentes contextos provinciales focalizando en los efectos, límites, alcances, conflictos, resultados, estrategias, experiencias, utilidades, perjuicios, etc., en diferentes comunidades. Más allá de que los diferentes artículos tienen perspectivas o posicionamientos diversos respecto de la necesidad, utilidad, efectividad y beneficios o perjuicios de acceder a la práctica de relevamiento, los mismos tienen en común la importancia otorgada al compromiso político, al despliegue de múltiples agencias y a la articulación de estrategias entre quienes realizan las tareas de relevamiento, quienes acompañan estos procesos –desde diversos ámbitos y organizaciones– y las propias comunidades afectadas.

En este marco, el artículo realizado por las antropólogas María Alma Tozzini y María Emilia Sabatella aborda el caso de tres comunidades indígenas en la provincia de Chubut, Patagonia Argentina. A través de la presentación de estos casos, las autoras indagan en el proceso de relevamiento desde sus imponderables. Desde esta perspectiva, reflexionan en torno a cómo el relevamiento territorial se constituyó en la manera a través de la cual abordar y hablar sobre los conflictos territoriales de las comunidades mapuche, a la vez que en cómo este relevamiento fue adquiriendo cada vez con más vehemencia el rango de “prueba” en los procesos judiciales.

Por su parte, el artículo de la antropóloga Lorena Cardín analiza cómo una normativa que se presenta como garantía del derecho al territorio de los pueblos indígenas y como una herramienta para comenzar a revertir la historia de invisibilización, discriminación y despojo que vienen sufriendo estos pueblos, en la práctica concreta llevada a cabo en la comunidad *qom Potae Napocna Navogoh* en la provincia de Formosa, inculcó dicho derecho. En este sentido, la autora reflexiona sobre los alcances y riesgos que conlleva la ley para las aspiraciones indígenas por el reconocimiento de su territorio cuando la conformación de las relaciones de fuerza de los actores involucrados les es significativamente adversa.

En una línea similar, el arqueólogo Mario Gustavo Pisani, el antropólogo Daniel Darío Delfino y la abogada y escribana Andrea Morales Leanza reflexionan sobre las limitaciones jurídico-ideológicas y sobre el trasfondo económico-político de esta ley, desde la experiencia concreta de su trabajo con comunidades diaguitas de la puna catamarqueña.

Partiendo de un análisis comparativo de dos regiones del país (provincia de Buenos Aires y Nor-Patagonia) en las que se implementó el relevamiento, la antropóloga Malena Castilla y los antropólogos Juan Manuel Engelman y Sebastián Valverde analizan el escenario que se suscitó en el 2017 a partir de la prórroga de la Ley, en el que diferentes actores de la sociedad civil, entre ellos las universidades, fundaciones, asociaciones civiles, se involucraron junto a las comunidades originarias para reclamar por la continuidad y ejecución de esta normativa.

Finalmente, en un artículo de mi autoría, abordo la experiencia de relevamiento de la comunidad mapuche Roberto Maliqueo. Este caso visibiliza tanto criterios y lógicas estatales operantes en dicho proceso de relevamiento, como diversas prácticas y expresiones de agencias que las desarticularon. Asimismo, en este escrito explicito la existencia de diferentes reconocimientos estatales entrecruzados que, dependiendo de heterogéneos intereses y objetivos, fueron opuestos y/o incompatibles entre sí.

En una producción anterior (Guiñazú 2016), he presentado diversos aspectos negativos y positivos de esta normativa y de su práctica concreta de ejecución. Entre estos aspectos he presentado al ReTeCI como una práctica estatal de comunalización que releva a comunidades que cumplan con determinados requisitos. Es en este sentido que la planificación y diagramación de esta práctica, se orientó a la búsqueda de autenticidad, al establecimiento de cronologías y a una demarcación (social y territorial). De este modo, he explicitado la continuidad de cierto interés/objetivo estatal en la demarcación de un “otro interno” que, a primera vista, debe cumplir ciertas características y requisitos.

A partir de lo anterior, he sostenido también que en la práctica ideada para el ReTeCI existe una continuidad del proceso de demarcación del “otro” iniciado luego de la expansión del estado nacional, con un objetivo diferente: el de transformarlo, ahora, en beneficiario de políticas públicas. Es en este sentido que he analizo las implicancias, límites y posibilidades que conlleva ser construidos y construirse hoy como beneficiario de políticas públicas, a la vez que he expuesto qué características estatalmente válidas de acción, participación y comunicación deben tener y practicar estos “otros” para acceder a esos beneficios.

Además de lo anterior he expuesto también que en la práctica del ReTeCI se evidencian, aunque de manera tamizada, ciertos resabios esencialistas y/o continuidades de prácticas de demarcación racializadas. No obstante, he mencionado que en ocasiones estas son aceptadas como “las reglas del juego” del reconocimiento, lo cual no implica completa pasividad o sumisión a ellas, sino un reconocimiento de la coyuntura actual que permite desplegar diferentes acciones y agentividades.

En relación a estos postulados, los diferentes artículos de este dossier emprenden un análisis de la práctica de esta normativa que intenta restar fijeza, permitiendo visualizar lugares de habilitación, lugares para la acción, y mostrando espacio para la creatividad, construcción, reelaboración y actualización cotidiana a través de los diferentes casos y contextos presentados.

En el recorrido propuesto por los diferentes artículos presentados distingo un argumento transversal, el cual refiere a la identificación del objetivo estatal de canalizar, debilitar, frenar o regular las agencias indígenas. Un objetivo que se enmascara o maquilla tras un discurso de apertura, de reconocimiento y de participación. En relación a lo anterior, he asociado este argumento en mi tesis doctoral con aquello que Delrio (2005) definió como el fracaso del proyecto destrribalizador. En este sentido Delrio argumentaba que a pesar de la pretensión estatal de debilitar la organización política indígena, ocurrieron otros efectos inesperados. Esto fue así ya que, además de no lograr dicho debilitamiento, estatalmente se reconoció la existencia de un modo peculiar de organización propia, conformando un nuevo y ampliado sentido de pertenencia comunitaria a través de la figura del “cacique y su gente”. Retomo lo anterior en esta introducción respecto de la normativa y práctica del ReTeCI por considerar

que esta la ley se creó atendiendo a la creciente visibilidad, demanda y conflictividad que habían cobrado en estas últimas décadas tanto la problemática indígena en general como la problemática territorial en particular. Remarco lo anterior porque en un contexto de mayor conflictividad territorial (desalojos, atropellos, avances de terratenientes y compañías extractivas, agroindustria, tierras insuficientes, etc.) las demandas indígenas de reconocimiento y protección territorial lograron articularse con una escucha estatal que culminó con la sanción de la Ley 26.160 y la elaboración del programa de relevamiento territorial. Pero, como he manifestado, sostengo que al establecer límites precisos de reconocimiento y relevamiento, a través de lo “actual, tradicional y público” la principal intención estatal era limitar las recuperaciones territoriales y por consiguiente, los conflictos aflorados en el marco de estas recuperaciones y/o reivindicaciones.

A partir de lo anterior he buscado exponer que amparándose en discursos de reconocimiento y conciliación con los pueblos originarios, el estado creó un dispositivo de relevamiento con una artimaña conceptual (es decir, “lo actual” de las ocupaciones a relevar) que principalmente apuntó a frenar nuevas recuperaciones y el avance territorial indígena, cristalizando las ocupaciones al 2006 (como momento demarcador de dicha actualidad). No obstante, sostengo también que en el marco de la práctica concreta del ReTeCI ha ocurrido un fracaso del objetivo de cristalización de demandas y recuperaciones. Esto es así ya que, muy por el contrario, en el devenir de la práctica los miembros de diferentes comunidades han articulado su accionar y han desplegado diversas estrategias para sobrellevar, expandir y trascender la búsqueda de cristalización y limitación. Una expansión y traspaso de los límites del reconocimiento ante los cuales las agencias estatales intervinientes debieron rever algunos de sus requisitos y disposiciones para tornarlos más abarcativos.

En el devenir de la práctica se materializaron efectos no esperados del relevamiento, como la profundización de la organización y articulación indígena, como la propuesta de formas otras de reconocimiento y relevamiento y, principalmente, aquello que siguiendo a Merenson (2014) entiendo como un estallido de autoadscripciones. Es decir que, en gran parte, estas manifestaciones de agencia indígena, recuperaciones y procesos de autoadscripción iniciados en el marco del relevamiento, deben ser entendidas como un efecto no esperado del accionar estatal que buscaba en realidad, a través de la figura de la actualidad del relevamiento, cristalizar o frenar las disputas territoriales.

Para ir cerrando estas palabras iniciales, sólo me queda por exponer que más allá de los objetivos cognoscitivos y académicos de este dossier, ha sido otro de sus propósitos el promover la visibilización de la importancia del trabajo conjunto y participativo en el marco de políticas públicas indigenistas. Una articulación entre estado, técnicos/académicos e indígenas y una participación que debe darse en todas las instancias del proceso de conformación de estas políticas a fines de lograr que las mismas comiencen a adecuarse, o al menos a aproximarse, a la realidad de los pueblos indígenas. Esta cuestión deviene de central importancia ya que, en ocasiones, el acceso a estos instrumentos de reconocimiento estatal resulta una herramienta de utilidad para las comunidades y la aceptación o participación de estos procesos no significa sumisión o acatamiento de normas, sino la posibilidad de transitar un terreno donde tensionar y disputar prácticas y sentidos, es decir, un terreno en el cual se despliegan múltiples agentividades.

En este sentido, mencionaré una vez más que la agencia indígena ha tensionado, moldeado y desafiado las formas iniciales propuestas para el relevamiento territorial, más allá de la disparidad de fuerzas operante en estos procesos de reconocimiento estatal, una disparidad que es entendida en términos de una hegemonía difícil de disputar. Esta forma de reacentuar y visibilizar la agencia indígena en el marco del ReTeCI, a través de la demostración de tensión y ampliación de los efectos esperados o previstos por el INAI y los que finalmente sucedieron, contribuyen a dos cuestiones. Primero, a continuar desmitificando las formas y supuestos en torno al reconocimiento estatal y sus fijeza. Segundo, posibilitan repensar nuevas formas de disputa, tensión y apertura del estado “desde adentro”. Es decir que el interés de este dossier y su potencial estuvieron orientados a repensar los obstáculos, cristalizaciones y prejuicios estatales, como un motor de agencia. Por ende, en la constante búsqueda de su desafío, impugnación y/o trascendencia se idean, recrean y resignifican prácticas que contribuyen a la ampliación de los límites y a la obtención de un instrumento posible de ser utilizado en defensa de sus territorialidades.

Ahora bien, una última cuestión aparece de modo transversal en los artículos de este dossier y tiene que ver con la relación entre la normativa aquí analizada y el proyecto de Propiedad Comunitaria Indígena. En este sentido, el doctor Darío Rodríguez Duch menciona que en la actualidad se está trabajando en la presentación de un nuevo proyecto de Propiedad Comunitaria Indígena (S1984/19). Se trata de un proyecto que busca atender y superar a muchas de las críticas que ha recibido la Ley 26.160 y su programa de relevamiento territorial, principalmente respecto de la falta de reconocimiento y titularización de los territorios relevados. En sus propias palabras, la Ley 26.160 fue “la ley posible” en el momento y contexto en que se gestó, pero sus falencias no impiden tomarla como antecedente y como punto de partida para el nuevo proyecto. En este sentido, el nuevo texto del proyecto de ley de propiedad comunitaria busca avanzar en una completa descripción de las características de los territorios y sus alcances, buscando incluir a toda la biodiversidad, al suelo, al subsuelo y al espacio aéreo, tomando en cuenta su aspecto colectivo y el respeto a lo espiritual.

Habrá que esperar para conocer las repercusiones de este proyecto y si el mismo logra, finalmente, convertirse en Ley.

## Bibliografía

- Delrio, Walter Mario. (2005). *Memorias de expropiación: sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872–1943)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Guiñazú, Samanta. (2016). “Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la Ley 26.160 en Río Negro.” Tesis Doctoral. Repositorio digital FfyL. UBA.
- Merenson, Silvina. (2014). Escuchar en la ‘intervención’, desoír en la “investigación. Notas sobre la implementación de políticas públicas en una zona rural del Uruguay. S. Merenson y D. Betrisey Nadal (Comps.), *Antropologías contemporáneas. Saberes, ejercicios y reflexiones*, 157–168.

# “Es un ídolo con pies de sal a punto de vadear un río”

Apreciaciones sobre el relevamiento territorial de la Ley 26160 en dos causas judiciales de comunidades mapuche en El Maitén, Provincia de Chubut

María Alma Tozzini  
María Emilia Sabatella

## Resumen

En este artículo reflexionamos sobre la significatividad que adquirió el relevamiento territorial de la Ley 26160/2006 a la hora de tramitar conflictos territoriales judicializados en El Maitén, Provincia de Chubut. Allí, tres comunidades mapuche en situación de conflicto territorial recurrieron a la herramienta del relevamiento como forma de vehiculizar la resolución o mediación del mismo. En la comunidad Sepúlveda, el relevamiento lo realizó en 2008 el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), ya que la provincia no había aún adherido a la Ley. En las comunidades Cañio y Ñiripil, aun cuando en el año 2012 la provincia había adherido, la Defensa Pública convocó a un equipo externo para realizarlo, ya que el gobierno provincial era parte involucrada en los conflictos territoriales. Sin embargo, el relevamiento no se realizó. A partir de estos casos, nuestro primer objetivo será indagar en lo que fue el relevamiento desde sus imponderables ya que los mismos se fueron operativizando de manera *sui generis*. En segundo lugar, nos proponemos mostrar que en ambos casos el mismo tuvo un peso específico considerable dentro de las causas judiciales. Finalmente, reflexionaremos sobre cómo se ha instalado como un lenguaje común para vivir, hablar y actuar sobre los conflictos territoriales mapuche.

Palabras Clave: Relevamiento Territorial – Conflictos Territoriales – Causas judiciales – Mapuche – Chubut

## Abstract

This article aims to analyze the significance that the territorial survey of Law 26160/2006 acquired during territorial disputes judicialized in El Maitén, Province of Chubut. There, three Mapuche communities in a situation of territorial conflict resorted to the survey tool as a way of conveying the resolution or mediation of it. In the Sepúlveda community, the survey was carried out in 2008 by the National Institute of Indigenous Affairs (INAI), since the province had not yet adhered to the Law. In the case of the Cañio and Ñiripil communities, in 2012, even though the province already had adhered, the Public Defense convened an external team to carry it out, since the province was a party involved in territorial conflicts; finally, it was not

realized. From these cases, our first objective will be to investigate what was the survey from its imponderables since they were operationalized in a sui generis manner. Second, show that in both cases it had a considerable specific weight within the legal cases. Finally, how it has been installed as a common language to live, speak and act on Mapuche territorial conflicts.

Keywords: Territorial Survey – Territorial Conflicts – Judicial Causes – Mapuche – Chubut

### Polaroids

\* En 2006, ante los constantes ingresos de ganado a su territorio, la Comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda inicia un juicio a su vecino terrateniente para que éste desista de dicha intrusión. Finalmente, en 2013, la comunidad gana el juicio. Los fallos de 1º y 2º instancia toman como una de las pruebas de peso de la razón de la Comunidad, la Carpeta Técnica del relevamiento territorial de la Ley 26160; especialmente su informe histórico antropológico.

\* En 2012, las Lof Cañío y Ñiripil realizaron una acción de amparo debido a que el Municipio de El Maitén y la Provincia de Chubut iniciaron la construcción de un centro de esquí en sus territorios. En la causa, las Lof piden ser relevadas territorialmente. Debido a que la provincia era parte involucrada en el conflicto, solicitan un equipo técnico externo para efectuarlo. Si bien el relevamiento nunca se realizó, el mismo fue condición para la mediación. Finalmente, el fallo fue positivo para las Lof<sup>1</sup>.

### Introducción

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la significatividad que adquirió el relevamiento territorial de la Ley 26160/2006<sup>2</sup> a la hora de tramitar conflictos territoriales judicializados en el paraje Buenos Aires Chico, aldeaño a la localidad de El Maitén, en el noroeste de la provincia de Chubut. En ese paraje, tres comunidades mapuche en situación de conflicto territorial recurrieron a la herramienta del relevamiento como forma de vehicular la resolución o mediación del mismo. La particularidad de estos procesos es que, en ninguno de los tres casos, el gobierno provincial intervino. En el caso de la comunidad Sepúlveda, el relevamiento lo realizó en 2008 el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), debido a que la provincia no había aún adherido a la Ley y, en consecuencia, no había constituido aún su Equipo Técnico. En las comunidades Cañío y Ñiripil, aun cuando en el año 2012 la provincia había adherido, el Ministerio de la Defensa Pública de Esquel (en adelante la Defensa) convocó a un equipo externo para realizarlo, ya que el gobierno provincial era parte involucrada en los conflictos territoriales. Sin embargo, el relevamiento no se realizó.

El relevamiento territorial es un fenómeno que ha sido explorado desde la antropología en nuestro país debido a que ha significado transformaciones en los términos en los cuales

1 Lof puede ser entendida como Comunidad. Elegimos acá respetar la forma en que cada comunidad se auto-denominaba en el momento de los procesos que estamos analizando.

2 La Ley 26160/06 declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas que preexisten. Así mismo, esta ley dicta que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico – jurídico – catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas.



el estado fue forjando espacios de participación indígena, pero a la vez ha generado nuevas formas de gobierno y control, de lenguajes y representaciones. Claudia Briones (2015) ha analizado el caso del relevamiento como parte de las legislaciones elaboradas durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011) dirigidas al establecimiento de políticas para pueblos indígenas.<sup>3</sup> En este nivel, indagó los efectos de sentido que las mismas han producido en su implementación y en vinculación con una nueva hegemonía gubernamental tendiente a delimitar lo “nacional y popular” (Briones 2015). Samanta Guiñazú (2018) ha descrito la forma en la cual el relevamiento territorial operó como política en la construcción de sujetos particulares –a través del establecimiento de ciertas burocracias, cuestionarios, construcción de cartografías, pedidos de títulos y definiciones, entre otras– a partir del seguimiento de las rutinas propias del desarrollo del programa. En la misma dirección, Laura Sterpin (2017) analizó los Consejos de Participación Indígena al interior del relevamiento, concluyendo que si bien el INAI escuchó críticas que llevaron a flexibilizar los espacios de participación y a ampliar la cantidad de representantes que ocupaban estos espacios, los mismos fueron más bien “inversiones hegemónicas”, es decir, espacios donde paradójicamente en lugar de dar efectiva participación, se construyó consenso y legitimidad respecto del accionar estatal y de sus políticas dirigidas a pueblos indígenas.

No desatendiendo los aportes de estos trabajos, el análisis que aquí presentamos tiene ciertas particularidades. En primer lugar, si bien en el primer caso el relevamiento lo realizó el INAI central y en el segundo caso el relevamiento no se realizó, en ambos la provincia quedó al margen de los procesos. Sin embargo, y tal vez por lo *sui generis* de su aplicación y/o planteo, éstos devienen ejemplos claves para pensar la forma en la cual operó el relevamiento independientemente de lo que podría entenderse analizando su aplicación reglamentaria. Es decir, nos proponemos como primer objetivo indagar en lo que fue el relevamiento desde sus imponderables. En segundo lugar, nuestro objetivo será mostrar que en ambos casos el relevamiento tuvo un peso específico considerable dentro de las causas judiciales; peso que se ligó –en buena medida– a los sentidos de uso que fue cobrando a lo largo del tiempo y a cómo comenzó a ser visualizado como una pieza de prueba en los juicios; más que por su capacidad de resolver en el plazo inmediato de su ejecución la titularidad de la tierra. Y finalmente, a partir del análisis dentro de los proyectos políticos y de lucha de estas tres Lof por el territorio, nos preguntamos, cómo el relevamiento –y la forma en la que se operativizó– se ha instalado como un lenguaje común (Roseberry 2007) para vivir, hablar y actuar sobre los conflictos territoriales mapuche, pregunta que comienza a cobrar relevancia en nuestras investigaciones y en las formas en las que trabajamos etnográficamente. En última instancia –e inspiradas en un planteo de Das y Poole (2008)– estamos proponiendo una reflexión acerca de cómo el estado es reconfigurado creativamente en los márgenes

3 Sumada a la Ley 26160/06, en el año 2006, se crea la Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. En 2009 se sanciona la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, asumiendo el compromiso de contribuir con el sostenimiento de propuestas que ponderen la comunicación audiovisual y obtienen el registro diferentes medios de comunicaciones dirigidos por personas indígenas; en cuyo marco surge, en el año 2012, WALKINTUN TV en San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro. También se crea el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas (Renopi) (Briones 2015).

y cómo su supuesta solidez se resquebraja y reconfigura a partir de la forma en la que los sujetos se apropian de sus herramientas para sus propios objetivos.

Así, a los fines de organizar este escrito, nos abocaremos enseguida al desarrollo de los casos objeto de análisis. Posteriormente nos adentraremos en las particularidades de pensar el relevamiento como un “lenguaje de contienda”. Finalmente, proponemos unas palabras de cierre que invitan a continuar la reflexión.

## **Dos casos paradigmáticos de relevamiento territorial en un paraje del noroeste provincial**

### **El caso de la Comunidad Enrique Sepúlveda. La intervención del INAI central**

En el año 2006 la comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda iniciaba un juicio<sup>4</sup> a sus vecinos terratenientes por la introducción de ganado y la construcción de un puesto en la zona de veranada de lo que consideraban formaba parte del territorio ocupado históricamente por la familia. Esta acción por parte de sus vecinos, estimada en la irrupción de 80 vacunos para pastoreo, era calificada por los integrantes de la comunidad como un intento de despojo ya que dicha introducción de ganado ajena reducía las posibilidades de pastoreo del ganado propio. Y es que la familia Sepúlveda venía sufriendo desde hacía al menos 30 años avances sobre sus territorios por parte de vecinos que –a diferencia de ellos– habían ido logrando la titularización de sus tierras. En efecto los Sepúlveda denuncian que desde el año 1976 –cuando el expediente de tierras provincial de 1959<sup>5</sup> pasa de la administración provincial a la municipal y allí se “extravía”<sup>6</sup>– comienzan a sufrir el avance de alambrados por parte de algunos linderos que –a diferencia de ellos– logran rápidamente titularizar la tierra. Aun cuando existe una nota del presidente del Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural del Chubut,<sup>7</sup> fechada en 1959, donde se le notifica a la familia que ha quedado registrada en el organismo la solicitud de regularización de tierras; cuando el mismo organismo en 2005 notifica a la familia que en febrero de 1976 el expediente pasó al municipio; en 2003, el intendente en ejercicio –emparentado con el terrateniente en cuestión– deja constancia de que en ese municipio no obran expedientes de solicitud de tierras a nombre de la familia Sepúlveda.

Frente a esta situación administrativa, y ante el avance de hecho de sus vecinos, más las denuncias de amenazas y hechos de violencia que la comunidad ha venido realizando, las

4 Caratulado "COMUNIDAD MAPUCHE ENRIQUE SEPÚLVEDA c/ HEMADI, Alberto y otros/ Interdicto de Retener" (Expte. N° 20-2006), se tramitaba ante el Juzgado Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut (Esquel). En adelante nos referiremos a ella como Provincia de Chubut, 2006.

5 Es importante aclarar aquí que dicha fecha corresponde al año en el cual, luego de la provincialización de Chubut en 1958– el organismo provincial toma cuenta de ese expediente que tiene fecha de inicio en la Dirección de Tierras del Ministerio de Agricultura nacional en 1936. Es decir, previo a la provincialización.

6 El “extravió” de los expedientes de tierras de familias campesinas indígenas al pasar de un nivel administrativo a otro no es un hecho aislado; en efecto, la Comunidad Mapuche Motoco Cárdenas de Lago Puelo, Provincia de Chubut, reclamó por años su expediente en el municipio local, supuestamente extraviado de pasar de la administración provincial a la local, llegando a judicializar el caso (Tozzini 2014).

7 Esta es la denominación de organismo que administra las tierras a nivel provincial.

acciones legales parecían la única salida. A su vez, ante el pedido de informes que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas realizaba al municipio respecto del expediente presuntamente extraviado, el municipio respondía con un informe del agrimensor que oportunamente había realizado el deslinde entre la familia Sepúlveda y un ex diputado provincial quien vendiera la tierra a los vecinos con los que actualmente tenía inconvenientes.

Volviendo al inicio de la causa –iniciada el 21 de febrero de 2006– se requería allí la cautela jurisdiccional del inmueble, se solicitaba la medida precautoria de no innovar a efectos de que los terratenientes no ingresaran más ganado y se solicitaba como prueba pericial la designación de un perito agrimensor de oficio para que “practique un relevamiento de la ocupación del inmueble cuya posesión reivindica la actora, procediendo asimismo a su demarcación mediante precisión de la técnica y su ciencia” (Provincia de Chubut 2006, f. 100). Esto es, se solicitaba que un perito agrimensor determinara qué porción del territorio poseía la comunidad.

Sin embargo, la búsqueda del profesional no resultó tarea fácil. Los agrimensores designados por el Juzgado o bien fueron recusados por la Defensa arguyendo parcialidad<sup>8</sup> o bien se excusaron de tomar el caso. Asimismo, por diversos motivos la inspección judicial en terreno se iba dilatando. Mientras tanto, se sucedían las intrusiones de ganado en el territorio y el Juez de Paz de El Maitén advertía sobre las altas probabilidades de producirse hechos de violencia, atento a lo sensible del caso y la dilación de su resolución.

Finalmente entonces, en julio de 2008 la Defensa decidía solicitar al juez la interrupción momentánea del proceso judicial, aunque no las medidas cautelares que ya habían sido dispuestas para preservar el inmueble. Lo solicitaba en virtud de un acta de reunión que se había generado con fecha 2 de julio de 2008 en el territorio de la Comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda. En dicha reunión, a la que asistieron, además de los miembros de la comunidad, un representante de la Defensa, el Director de Tierras del INAI, el Director Provincial de Asuntos Indígenas del Chubut y la representante ante el Consejo de Participación Indígena, además de un funcionario del INTA de El Maitén, se decidía solicitar al juzgado interrumpir el proceso en vistas de la aplicación del relevamiento territorial de la Ley 26160 que había sido reglamentada en 2007 a nivel nacional, y a la cual la administración provincial aún no había adherido.<sup>9</sup> Dicho relevamiento produciría la prueba mediante “el relevamiento de los puntos del territorio (GPS)” (Acta 2/7/2008, Provincia del Chubut 2006). El relevamiento territorial operaría entonces como una suerte de “mensura paralela” realizada por un equipo técnico operativo (en adelante ETO) familiarizado con las características y problemáticas específicas de las comunidades indígenas, así como con sus modalidades de ejercicio de la ocupación territorial. Si bien los demandados se opusieron a dicha interrupción, el Juez terminó dictaminándola en el mes de septiembre aunque mantenía las medidas cautelares ya dictadas. Lo hacía entendiendo que

8 Por ejemplo en el primer llamado el Juzgado convoca como perito agrimensor a aquél que había sido propuesto como “perito de parte” por los demandados, contratado en repetidas oportunidades por éstos.

9 Si bien hubo convenios previos entre el INAI y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (sede Comodoro Rivadavia) para la realización del relevamiento, la administración provincial recién adhiere a la ley en 2012 mediante Resolución INAI N° 1.091/12. Con ella se dio por aprobado –el 1 de noviembre de 2012– el Convenio Específico suscripto entre el INAI y la PROVINCIA a los fines de dar continuidad al relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas en la Provincia del Chubut.

la Ley 26160 indicaba “suspender actos procesales que traten la materia posesión y propiedad comunitaria relativa a dichas tierras y que dicha intervención puede tener especial trascendencia, incidencia y utilidad para arrojar una solución alternativa a la jurisdiccional o nutrir un más acabado conocimiento” (Provincia de Chubut 2006, fs.606/ 607). La medida fue apelada por los demandados, pasando esta instancia a la Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut (en adelante CANO) donde, finalmente, la suspensión del juicio fue desestimada. De todas formas, y aún mientras se sucedían las citaciones a agrimensores y nuevas intrusiones de ganado vacuno en territorio comunitario por parte de los demandados, en marzo de 2009 la Defensa informa al juez la finalización del relevamiento realizado en el marco de la Ley 26160 y la posibilidad de solicitar al INAI sus resultados. Pese a la negativa de los demandados de incorporar esta nueva prueba, el juez decide hacerlo y pedir la documentación al INAI.

En agosto de 2009 el INAI responde que en virtud de la solicitud de la Comunidad se procedió a realizar el relevamiento desde el Equipo Técnico Central. Aclarando que el informe enviado es parcial –pues aún se está trabajando en la versión definitiva– elevan la documentación que integraría la Carpeta Técnica de la Comunidad; esto es: el cuestionario a comunidades indígenas (conocido como CUECI), una cartografía con puntos GPS elaborada por el equipo técnico en conjunto con la comunidad y el informe histórico antropológico elaborado por dos antropólogas (una de ellas co-autora de este artículo).

Constatada por la Defensa la incorporación del relevamiento como prueba y la no observación de los demandados de la misma, ésta solicita al juez: suspender el llamado al perito agrimensor en virtud de que con el relevamiento de la Ley 26160 se da por probada la posesión y en vistas de que los demandados, según la Defensa, no se preocuparon en producir la prueba al tiempo que –como agravante– habían sido condenados penalmente por desobediencia en las medidas cautelares de esta causa. En este marco le solicitan al Juez dictar sentencia definitiva.

Sin embargo esta petición es rechazada por los demandados quienes solicitan se convoque a un perito agrimensor de oficio. Este trámite se dilata, sucediéndose en el transcurso del tiempo nuevos hechos de introducción de animales, agresiones físicas al *Lonko*<sup>10</sup> de la comunidad y problemas con el juez de Paz de la localidad. Finalmente, ante la dilación de la causa y la imposibilidad de contar con un perito agrimensor, el Juez decide la realización de un reconocimiento judicial para el 28 de marzo de 2011. En todo caso, lo que nos interesa destacar es que en el oficio judicial, aquello que el juez tomará como base para ubicarse territorialmente en dicho reconocimiento es la invernada que “fuera así identificada por el “INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS” en el informe agregado en autos a fs. 716/ 747” (Provincia de Chubut, 2006, fs. 889. Mayúsculas en el original).

El reconocimiento judicial se llevó a cabo no sin desacuerdos entre los litigantes. Atento a esto, el 7 de abril el Juez emite una nueva sentencia ampliando la medida cautelar a todo el territorio de la Comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda. En ella manifiesta que al momento el documento de relevancia donde se describe el territorio que habita la comunidad mapuche es el relevamiento territorial producido en el marco de la ley 26160 que se encuentra agregado al expediente. Y agregaba que “siendo el INAI (...) el organismo encargado de gestionar el relevamiento

10 Jefe o cabecilla de la Comunidad/Lof.

técnico–jurídico–catastral de la situación de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, entiendo que las conclusiones del informe de fs. 716/747 acreditan, en esta etapa del proceso, la ocupación que invocan los actores” (Provincia de Chubut, 2006, f. 920). Reconociendo el relevamiento como prueba, ésta lo impulsa a delimitar la prohibición de ingreso de los demandados a una zona (aún más amplia que la dictada en la anterior medida cautelar) que logra ser claramente definida; situación novedosa pues hasta el momento había sido materia de continuas discusiones en el expediente. Tomando así la cartografía del relevamiento, son esos límites los que el juez acredita para dictar la prohibición de ingreso de los demandados, sus empleados y su ganado. Dicha prueba se convierte entonces en la pieza que los demandados deben observar para no incumplir la prohibición. La sentencia es apelada por éstos y en consecuencia se eleva a la CANO. En el transcurso, el INAI remite al Juzgado la Resolución N° 706 que dicta la finalización del relevamiento territorial de la Comunidad Sepúlveda, contando entonces con la Carpeta Técnica definitiva. Por su parte los demandados continúan solicitando la intimación al perito agrimensor designado en 2010 aun cuando la Defensa, y ante las dilaciones del caso, solicitará nuevamente, sin éxito, se deje sin efecto su designación y se cierre el periodo de prueba atento a la Carpeta Técnica definitiva elevada por el INAI.

Finalmente el perito agrimensor realiza la mensura solicitada y con esa última se cierra el período de pruebas y el juez dicta, en octubre de 2012, la sentencia definitiva (Fallo 71/2012 en Provincia de Chubut 2006). Si bien el fallo es extenso, en él toma como pruebas de peso: a) la Carpeta Técnica del INAI, b) el reconocimiento judicial realizado en marzo de 2012 y c) el informe generado por el agrimensor. Respondiendo a los demandados aclara que en dicho juicio no se está discutiendo propiedad –motivo por el cual los títulos de los demandados no contarían como prueba– sino que se está discutiendo posesión. Agrega que el informe del INAI “identifica con bastante precisión el área o zona que habitan y ocupan los miembros de la comunidad “Enrique Sepúlveda”, surgiendo del croquis de relevamiento territorial (fs. 722), de la determinación de límites (fs. 720) y del informe histórico antropológico (fs. 723/747)” (Provincia de Chubut 2006, fs. 1005 vta.). Finalmente, en su parte resolutive el Fallo 71/2012 dictamina hacer lugar a la demanda y a lo solicitado por la comunidad (que cese la turbación a su posesión y que el estado la proteja)

respecto del predio de aproximadamente 300 has. ubicadas en parte del lote 9, Fracción B, Sección J–III de Buenos Aires Chico, de la jurisdicción de El Maitén, el que surge individualizado en su extensión y límites del informe elaborado por el INAI (fs.716/747) y el croquis elaborado por el perito agrimensor y agregado a fs. 986 (Provincia de Chubut, 2006, fs. 1007 vta. y 1008).

El fallo es apelado por los demandados<sup>11</sup>, quienes dedican un punto entero a argumentar sobre “el nulo valor probatorio del informe” y su endeblez científica “irreflexivamente ponderado por el “a–quo” en su sentencia” (Provincia de Chubut 2006, fs. 1018 vta.). Como primera apreciación postulan que el relevamiento “Es un ídolo con pies de sal a punto de vadear un río” (Provincia de Chubut 2006, fs. 1019) en clara referencia a ser algo que impacta pero que es sobradamente

11 La Comunidad Mapuche, si bien celebra el fallo, apela el punto 2 de la resolución por cuanto también le aplica a ella las costas del juicio.



vulnerable o enclenque. Y es que para los demandados, la prueba no puede incluir los dichos de los interesados; así, poniendo además en cuestión determinados hechos históricos locales mencionados en el informe para probar la profundidad histórica de la familia Sepúlveda en el lugar, ese punto de la apelación se dedica a afirmar que “ninguna conclusión imparcial y ecuaníme se puede extraer de él” a la vez de destacar su “vaguedad” y “nulo rigor científico e histórico”. A su vez asumen que “ninguna estima merece ese informe y mucho menos para erigirse en la única prueba de la sentencia de mérito en el punto neurálgico” (Provincia de Chubut 2006, fs. 1021).

No nos detendremos en la respuesta que la Defensa da a esta apelación, sino en señalar cuáles fueron los puntos que la CANO destacó para rebatir los argumentos de la misma y que dieron finalmente por vencedora en la causa a la Comunidad demandante en el fallo (Sentencia CANO 18/2013 en Provincia de Chubut 2006).

En principio los camaristas responden que el Juez no está obligado a ponderar por igual todas las pruebas sino aquellas que le resultan útiles y decisivas para el fallo de la causa. Sin embargo, es interesante como uno de los integrantes de la cámara de alzada indica que el Informe del INAI fue sopesado de igual forma que la sentencia de CANO obrante en la causa (y a la cual ya hicimos referencia más arriba), el reconocimiento judicial y el croquis presentado por el perito agrimensor. En este sentido, continúa, el juez está mostrando que todas esas pruebas tuvieron peso, reconociendo al relevamiento del INAI como una prueba más entre las “clásicas” piezas de prueba.

Por su parte, y respondiendo a las críticas respecto del rigor científico del relevamiento, este magistrado del tribunal cita de manera textual la parte metodológica del Informe histórico antropológico donde se da cuenta del entrecruzamiento entre las narraciones, las fuentes escritas y la reorganización de la experiencia articulada con la elaboración teórica del investigador mientras da cuenta de las fuentes citadas y el listado bibliográfico final. Por su parte pondera la investigación de campo citando pasajes donde se brindan detalles “micro” del lugar. Finalmente, se dedica a cruzar algunos pasajes del Informe del INAI con lo registrado en oportunidad de la inspección judicial.

Por último concluye que “el informe del INAI es una prueba esencial, fundada en datos objetivos y que por sí misma, sin perjuicio de lo ya dicho, habilitará para rechazar el agravio bajo análisis” (Provincia de Chubut 2006, fs. 1074 vta.). De esta manera no sólo el relevamiento del INAI se convertía en una pieza clave en el fallo a favor de la Comunidad sino que, en el proceso, se había ido fortaleciendo como prueba.

### **El caso de las Lof Cañio y Ñiripil:**

#### **La convocatoria a agentes externos y la no realización del relevamiento**

Desde el año 2011 las Lof Mapuche Cañio y Ñiripil del Cerro León, también del paraje Buenos Aires Chico de la localidad de El Maitén se encuentran atravesando un conflicto territorial debido a que el estado municipal –en cuyo ejido se encuentran asentadas– impulsó en sus territorios un proyecto de mega-turismo, financiado por el estado provincial. Este proyecto prevé la construcción de diecinueve pistas de esquí y una aldea turística.

Como sucede en gran parte de las comunidades indígenas que se encuentran asentadas dentro del actual territorio del estado Nación argentino, y tal como quedó evidenciado en el



ejemplo antes expuesto, estas Lof no cuentan con título de propiedad producto de distintos mecanismos de despojo –como el “extravío” de expedientes antes expuesto–, las relocalizaciones y el no reconocimiento de este colectivo por parte del estado. La falta de título fue la principal excusa que el estado municipal utilizó para justificar sus acciones cuando ambas comunidades consultaron acerca de las obras que se estaban realizando en sus territorios, las cuales se iniciaron sin haberles solicitado permiso alguno. Frente a esta consulta, desde el municipio les respondieron que sus territorios dentro del ejido municipal estaban categorizados como “tierras fiscales”,<sup>12</sup> negando en esta afirmación los derechos de las familias sobre el lugar, su ocupación histórica y los pagos de permiso de pastaje que han realizado históricamente por sus animales.

En el año 2012 las Lof Caño y Ñiripil habían iniciado una medida cautelar<sup>13</sup> en el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut acompañados –al igual que la Comunidad Sepúlveda– por el Ministerio de Defensa Pública de Esquel. Esta medida estaba dirigida tanto al municipio como al estado provincial de Chubut para que se detuvieran las obras y modificaciones realizadas en sus territorios.

En este contexto de conflicto y judicialización, la pertenencia y la antigüedad en el lugar de las Lof fueron puestas en cuestión tanto en la esfera pública de la localidad como en la judicial por parte de los abogados del municipio, renovando ciertas versiones sobre la historia de El Maitén y Buenos Aires Chico que borraban o pormenorizaban su presencia allí. La falta de pruebas que gozaran de legitimidad en la arena judicial era un eje central que dificultaba rebatir tales argumentos. Frente a esta desacreditación, la garantía –de acuerdo a la ley 26160– de realizar el relevamiento territorial era leída como una posibilidad para generar pruebas. Previo a la presentación del recurso de amparo, las comunidades habían iniciado el trámite de inscripción en el Registro provincial de Comunidades Indígenas, dependiente de la Escribanía de Gobierno de la Provincia del Chubut. Tras esta inscripción, solicitaron al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas la inclusión dentro del relevamiento de comunidades indígenas en el marco de la ley 26160. Con respecto a este pedido, el Director del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas respondió a una de las abogadas lo siguiente:

De acuerdo al Convenio Específico celebrado entre este Instituto y el Ministerio de Gobierno de la provincia, con fecha del 1 de noviembre del corriente, tanto la Comunidad Mapuche Caño –con personería jurídica inscripta ante la Escribanía General de Gobierno de la provincia bajo registro N° 60/2012–, así como la Comunidad Mapuche Ñiripil –con personería jurídica inscripta ante la Escribanía General de Gobierno de la provincia bajo registro N° 61/2012–, se encuentran en el listado de comunidades del Programa Provincial de relevamiento territorial. Asimismo, es necesario informar que, a través de un

---

12 Parcelas que nominalmente pertenecen a los estados, en este caso local.

13 Provincia de Chubut 2012. “COMUNIDAD MAPUCHE CAÑO y OTROS C/ PROVINCIA DEL CHUBUT Y OTROS S/ ACCIÓN AMPARO” (Expte. 338/2012), tramitado en el Juzgado en primera instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut (Esquel). En adelante podremos referirnos a la causa como Provincia de Chubut 2012.

trabajo preliminar por parte del Equipo Técnico Operativo, será evaluada la pertinencia de la implementación del Programa de relevamiento territorial de las comunidades que conforman ese listado. (Nota del Director de Tierras y RENACI del INAI, 16 de Noviembre del 2012 en Provincia de Chubut 2012)

Para los abogados y las Lof la lectura era simple: la administración provincial estaba involucrada en el proyecto de las pistas de esquí y, por tal motivo, postergaba la realización del relevamiento. Esta argumentación fue esgrimida por ambas Lof dentro de la fundamentación del documento del amparo; en el mismo daban cuenta de por qué hacer intervenir a la justicia mediante el recurso de amparo en el conflicto:

Todo esto, V.S., no hace más que demostrar claramente la gravedad del avasallamiento al que están siendo sometidas nuestras Comunidades, toda vez que el organismo que, según lo expresado por el Director de Tierras del INAI, evaluará la pertinencia o no de la implementación del programa de relevamiento territorial en nuestras comunidades, pertenece al mismo estado provincial que indiscriminadamente avanza sobre nuestras tierras de ocupación ancestral con la firme decisión de continuar con la ejecución de su 'Proyecto Cerro Azul Centro de Esquí', sin consultarnos y sin respetar la ocupación tradicional e histórica que durante más de 120 años venimos desplegando en nuestras tierras, la que en varias oportunidades fue reconocida públicamente por ellos mismos y que, como referimos anteriormente, surge palmariamente del acta de fecha 30 de diciembre de 1976, suscripta por Sandalio Cañio y el Primer Alférez Don Juan Carlos Vaquer, Intendente Municipal Interino de la Municipalidad de El Maitén, como así también del Formulario de Solicitud de Tierras que, completado y firmado por Sandalio Cañio, en la Municipalidad de El Maitén de la misma fecha. En ambos documentos consta que: la ocupación de Sandalio Cañio es continuación de la ejercida por Bautista Cañio a partir del año 1914; que la ocupación de Sandalio Cañio linda al Norte arroyo en medio con la ocupación del Señor Marcelino Ñiripil y otros; y que al Oeste con más tierras fiscales provinciales (Tierras de Veranada). Acompañamos copia certificada de los documentos originales con la presente como prueba documental. (Acción de Amparo en Provincia de Chubut 2012).

La acción de amparo buscaba (tal como fue enunciado en el documento) la prohibición de continuar toda ejecución del proyecto de centro de esquí en laderas del Cerro Azul (Cerro León) hasta que se efectivizara la consulta previa a las Lof Mapuche afectadas por el emprendimiento, se realizara una Evaluación de Impacto Ambiental y se garantizaran los derechos territoriales mediante la ejecución del programa de relevamiento territorial de la Ley 26160.

En el mes de febrero del año 2013, durante una audiencia mantenida entre los integrantes de las Lof y sus abogados de la Defensa, abogados de la provincia de Chubut, el intendente y el abogado del Municipio de El Maitén y el Fiscal de estado –Dr. Blas Meza Evans– se propone abrir una instancia de diálogo y suspender –en tanto– las tramitaciones de la causa y las obras de construcción.

Unos días después, los integrantes de la Lof Cañío y Ñiripil realizan un *Trawn* (Parlamento) en el cual deciden aceptar la instancia de diálogo poniendo nuevamente el tema del relevamiento, en este caso, como condición:

relevamiento de los territorios comunitarios en su totalidad con plena participación indígena, respetando los usos espirituales, veranadas y demás usos que las comunidades respetan ancestralmente. Con la correspondiente entrega de título de propiedad comunitaria a las comunidades Cañío, Ñiripil y Sepúlveda (Acta *Trawn* realizado el 22 de febrero de 2013).

Este acuerdo sostenido en el parlamento fue elevado al Juez por los abogados de la Defensa. Una de las autoras de este escrito inició su trabajo con las Lof en 2013 en el marco de un equipo de investigación más amplio que tenía la intención de realizar una reconstrucción de las memorias comunitarias y territoriales, e incluso construir una cartografía que no sólo ubicara dichas memorias, sino que les permitiera dar cuenta de sus movilidades, usos y ocupación territoriales.<sup>14</sup> A simple vista, algo muy similar a lo que se efectuaba en el relevamiento territorial de la Ley 26160: un informe histórico antropológico, una cartografía y un informe jurídico. En el marco de este trabajo, durante el mes de diciembre del año 2013, se llevó a cabo una reunión con abogados y trabajadores sociales del Ministerio de la Defensa Pública junto a las antropólogas que compartían el equipo de investigación.<sup>15</sup> La imposibilidad de lograr el relevamiento por vía provincial –debido a que la provincia era uno de los agentes involucrados en el litigio– llevó a que los abogados buscaran otras alternativas para realizarlo de manera exitosa. Una de ellas era el pedido formal de la comunidad de incluir un relevamiento externo realizado por nuestro equipo de investigación para evitar que la administración provincial –parte en el litigio– se viera involucrada. Nuestra incorporación tenía el propósito de constituir un Equipo Técnico de trabajo independiente del Equipo Técnico de Chubut que, se temía, obedeciera a los intereses de la administración provincial. Sin embargo, luego de varias reuniones de trabajo, presupuestos e inicio de la realización, el relevamiento no se consumó, precisamente porque desde el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas continuamente daban la palabra de que lo realizarían desde el Equipo Técnico central sin involucrar a la provincia.

Luego de tres años, el 15 de diciembre del año 2015 –y sin haberse consumado el relevamiento– ambas Lof obtienen dictamen favorable ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut respecto de la medida cautelar. De acuerdo con el fallo, se prohíbe continuar con la ejecución de las obras correspondientes al centro de esquí o centro de actividades de montaña hasta tanto se

14 Como parte de ese trabajo colaborativo, una de las autoras de este artículo realizó su investigación de doctorado (Sabatella 2017).

15 Nos referimos a algunas antropólogas que trabajábamos/ trabajamos con comunidades indígenas en Chubut en el marco del Grupo de Estudios sobre Memorias Alterizadas y Subordinadas (GEMAS) enmarcado –en ese momento– en el PICT 2010–0628 (2010 – 2013): “Procesos de recordar y olvidar en contextos de subordinación. Una aproximación comparativa en torno a la memoria como objeto de reflexión” dirigido por Ana Ramos y radicado en el IIDyPCa (CONICET, Universidad Nacional de Río Negro).

cumplimente el proceso de evaluación de impacto ambiental (el cual hasta el momento de escritura de este trabajo no se realizó).

Aun cuando el relevamiento no llegó a efectuarse, cobró un lugar relevante como prueba –en este caso ausente– dentro de la sentencia:

de la normativa nacional y provincial reseñada, como fue anticipado, surge con Claridad que no es función de los tribunales establecer quien o quienes deben ser considerados Comunidades Indígena o Pueblos originarios como tampoco es función de los tribunales de justicia establecer cuál es el territorio que las comunidades tradicionalmente ocupan, ya que ello debe ser determinado por el INAI conforme lo establece la ley 26.160. Sentado ello, es preciso puntualizar que si bien las comunidades actoras se hallan inscriptas por ante el Registro de Comunidades Indígenas de la Provincia, lo que implica su reconocimiento como tales, no surgiendo de autos que se haya efectuado el relevamiento territorial referido en párrafos precedentes con relación a las tierras que ocupan, no es posible por el momento afirmar con absoluta certeza que el centro de esquí proyectado afecte o pueda afectar los derechos de posesión comunitaria de la tierra que las comunidades actoras dicen tradicionalmente ocupar (Sentencia Definitiva Primera Instancia, Diciembre de 2015 en Provincia de Chubut 2012).

Como vemos, de acuerdo con la sentencia del juez, el relevamiento era una prueba de posesión, como éste argumenta, debido a que al momento del fallo no se encontraba realizado, no se podía determinar que el proyecto del centro de esquí afectaba efectivamente a los territorios de las comunidades.

Tanto en el pedido de los abogados de las Lof como en la sentencia, el relevamiento en el marco de la causa –y tras el caso Sepúlveda donde, como vimos, venía resultando exitoso como elemento de prueba– funcionaba para dirimir el conflicto. Y lo hacía aun cuando –al menos en el corto plazo– no terminaba de aclarar la propiedad de las tierras, ni dar títulos a las Lof. Por su parte para éstas funcionaba también como la “constitución de pruebas” con la legitimidad estatal. Es decir, el relevamiento en este caso de análisis se fue formulando como símbolo y modelo acerca de cómo hablar del conflicto.

### **Pensar el relevamiento como lenguaje de contienda**

De acuerdo a los ejemplos arriba trabajados nos interesa reflexionar sobre dos cuestiones: en primer lugar sobre la forma en la cual el relevamiento se constituyó en la manera a través de la cual abordar y hablar sobre los conflictos territoriales de las comunidades mapuche. En segundo lugar, y unido a lo anterior, cómo en el proceso que fuimos siguiendo en los ejemplos, dicho relevamiento fue adquiriendo cada vez con más vehemencia el rango de “prueba” en los procesos judiciales. Esto queda evidenciado en la forma en la cual las Lof Cañío y Ñiripil intentan buscar la manera de presentar un relevamiento, aunque tengan para ello que escamotear a la administración provincial y el camino se les vaya haciendo cada vez más sinuoso.

Siguiendo a Philip Corrigan y Dereck Sawyer (2007) el estado Nación es una formación cultural que a través de discursos y rutinas va produciendo su poder en pos de constituir una ciudadanía homogénea –es decir, una forma de ser y hacer apropiada dentro del estado. A la par,

va construyendo identidades diferenciadas (como por ejemplo, las personas indígenas), a las cuales particulariza, excluye y controla también a través de estas rutinas y discursos. Partiendo de esta producción de políticas y legislaciones, el estado pareciera construir un lenguaje común sin fisuras, formas de ser y hacer dentro del mismo. Desde esta perspectiva, una política como el relevamiento territorial formaría parte de las acciones coercitivas del estado “las cuales definen y crean ciertas clases de sujetos e identidades, mientras niegan y excluyen otras clases de sujetos e identidades” (Roseberry 2002:4). Así, releyendo a Gramsci, y su postulado respecto de la fragilidad de la hegemonía, William Roseberry (2007) nos invita a cambiar el eje de la discusión para instalarlo en los procesos de lucha y disenso que se conforman para discutir esta construcción de poder estatal, que es *per se* conflictiva y debatida. Es decir, pensar que las “palabras, imágenes, símbolos, formas, organizaciones, instituciones y movimientos usados por las poblaciones subordinadas para hablar sobre, comprender, confrontar, acomodarse o resistir su dominación son modeladas por el mismo proceso de dominación” (Roseberry 2007:127).

Esta perspectiva se centra entonces en analizar los discursos y acciones que para contradecir este orden impuesto por el estado utilizan las mismas estructuras administrativas y discursivas que el estado impone, es decir, lo hacen estableciendo un “lenguaje común o forma de hablar sobre las relaciones sociales que demarca los términos centrales en torno a, y en función de los cuales se dan la controversia y la lucha” (Roseberry 2007: 127). El relevamiento territorial que aquí venimos analizando se conjuga dentro de estos términos al interior de los colectivos mapuche con los que trabajamos. Así, si bien los autores que venimos siguiendo postulan que el estado impone palabras y términos mas no obliga a las personas y colectivos a usarlos (Roseberry 2007), los casos arriba descriptos muestran menos el rechazo de los términos que formas particulares de re-definirlos y malearlos en el marco de agendas y luchas particularmente situadas en el espacio (una particular formación provincial) y tiempos que van modificando las relaciones de fuerzas así como las ausencias/ alianzas de la administración provincial.

Siguiendo esta línea, Veena Das y Deborah Poole (2008) entienden que la antropología es la disciplina adecuada –por privilegiar el análisis de las experiencias– para comprender al estado en sus márgenes, es decir, cuando nos distanciamos en el campo –o nos sumergimos en él– las prácticas estatales se distancian de los “mecanismos eficientes”, de las oficinas centralizadas y del análisis de las líneas de base de sus políticas. Nos preguntamos entonces cómo analizar al estado y a las políticas públicas desde sus efectos, desde la reproducción o resemantización de sus discursos, desde las acciones de sujetos que no se encuentran dentro de la esfera de “lo estatal” en sentido estricto. Etnografiar al estado en sus márgenes entonces “ofrece una perspectiva única para comprender al estado, no porque capture prácticas exóticas, sino porque sugiere que dichos márgenes son supuestos necesarios del estado, de la misma forma que la excepción es a la regla” (Das y Poole 2008: 20)

En función de la producción de pruebas, entendemos que el relevamiento convirtió en pruebas producidas por el mismo estado a prácticas y conocimientos familiares y cotidianos. En la conferencia N° 3 de la publicación “La verdad y las formas jurídicas” Michel Foucault describe que en el derecho griego se produce uno de los principales logros de la democracia ateniense: el derecho de dar testimonio, “de oponer una verdad sin poder a un poder sin verdad” (Foucault 2008:66). Esto abrió el camino a la elaboración de las formas racionales de pruebas para solucionar un conflicto, así como a la retórica para expresar estas pruebas (verdades) y la elaboración de

testimonios a partir de la experiencia y el conocimiento propios. La instalación de los testimonios como herramientas para la resolución de litigios habilitó que recuerdos, prácticas diarias, familiares y afectivas pasaran a ser pruebas y verdades para “oponerse” al poder.

En el marco de estos dos casos, el relevamiento –elaborado por el estado a partir de testimonios y conocimientos propios de las comunidades– funcionó como prueba, siendo reafirmada esta condición tanto en el caso de la Comunidad Sepúlveda, en el que el relevamiento fue decisivo para el fallo a favor, como en el caso de las Lof Cañio y Ñiripil en que la ausencia del mismo da cuenta de la imposibilidad del juez para determinar si el proyecto de pista de esquí afectaba o no la propiedad comunitaria. En los márgenes de las formas acostumbradas de titularizar la tierra, el relevamiento operó simbólicamente como título y fueron los testimonios de los integrantes de las Lof los que suplantaron a los documentos –inexistentes o sospechosamente extraviados– que probarían dicha situación dominial. En resumen, partir de analizar políticas en casos donde los imponderables de su puesta en ejecución o aplicación pareciera que las hacen fracasar, nos revela un punto de vista interesante para observar, en todo caso, cómo el estado debe re-articularse en esos márgenes. En este sentido, a partir de los casos, nos surgen dos preguntas: a) en qué medida los mismos agentes estatales van utilizando e interpelando a las políticas públicas, y a las herramientas emanadas de ellas, para poder, como en el caso de la Comunidad Sepúlveda, “generar pruebas” –aun cuando quizás esos “usos” no fueran los estipulados en primer término y b) de qué manera ciertas gramáticas estatales se instalan, son adoptadas por los ciudadanos y, como en el caso de las Lof Ñiripil y Cañio, extendidas hacia otras prácticas –que en este caso implicó que el trabajo de investigación en colaboración que se llevaba a cabo desde el equipo de investigación del cual participábamos pasara a ser reconocido en igualdad de jerarquía que el relevamiento territorial estatal. Estas ideas nos habilitan pensar que, lejos de resquebrajarse en sus márgenes, las políticas públicas y sus herramientas “echan a andar” y adquieren usos particulares, que devienen fundamental analizar a la hora de poder evaluarlas en toda su complejidad y de ver la agencia más allá de la resistencia (Das y Poole, 2008). Siguiendo a estas autoras, de los ejemplos surge cómo a la ley 26160, lejos de ser identificada como un signo del abrumador poder estatal, se la ve como al alcance de la mano, “algo a lo que los deseos locales pueden adherirse” (Das y Poole, 2008: 37). Analizando ambos casos en su cronología podemos caracterizar cómo, no sólo su materialidad (la Carpeta Técnica) se convirtió en una contundente prueba en juicio, si no que su sola idea con el tiempo pasó a ser potente –aun cuando dicha materialidad, tal vez, no cargue con toda la “fuerza de lo estatal”<sup>16</sup> (Bourdieu 1996). En el caso de las Lof Ñiripil y Cañio, su puesta en uso se daría, eventualmente, bajo otros códigos producidos por la renegociación de la forma de entrar en la contienda y de los agentes legitimados para hacerlo. En esta dirección, acordamos con Das y Pool (2008: 42) cuando afirman que los habitantes de los márgenes generan modos de encarar al estado. En otro aspecto, el relevamiento permitió a las Lof convertir prácticas y conocimientos propios y cotidianos en pruebas jurídicas.

---

16 No somos ingenuas en este sentido en tanto entendemos que nosotras como becarias/ investigadoras del sistema de ciencia y técnica nacional, a la vez que docentes universitarias, también somos trabajadoras del estado; sin embargo, el relevamiento que haríamos estaba por fuera de aquél que debía formular el ente que tenía la legitimidad mandada por Ley para realizarlo.



Finalmente, y tal como lo sugerimos en la Introducción, que nuestros informes –que aunque en el marco de formatos jurídicos siguen siendo científicos– lleguen a ser considerados como contundentes pruebas en juicios, nos interpela en la efectividad de nuestro quehacer etnográfico.

Procurando no quedar atrapadas en el canto de sirenas al leernos citadas textualmente en el fallo final de un juicio que favorece a una comunidad con la que trabajamos, el peso específico de tal logro debe ser puesto en suspenso. Y decimos esto no sólo porque la victoria en el juicio no implicaba de manera directa la regularización territorial; sino porque nos interpela respecto de las condiciones que posibilitaron que tal informe antropológico sea consagrado como prueba de peso en los fallos de las dos instancias.

Pasó más de una década desde que se realizó el relevamiento, en ese momento participábamos en la aplicación de una Ley recién reglamentada; algunos la tildaban de un mero elemento de control estatal y estadística de ocupación territorial indígena. Las acusaciones de que los equipos técnicos relevaban menos territorio del efectivamente ocupado por las comunidades también circulaban desde sectores que sobremagnificaban el maquiavelismo estatal, al momento que reducían a cero la agencia de las comunidades que ponían en juego tal estrategia. Navegar esas aguas, más en lugares pequeños como aquellos en los que vivimos, mientras participábamos de varias acciones de defensa territorial, no fue tarea sencilla; la sospecha hacia nuestra profesión al implicarnos en la aplicación de esta ley estaba a la vuelta de la esquina. La forma en que el informe circuló en el expediente y el peso específico que fue adquiriendo en dicho marco fue una sorpresa a la que accedimos diez años después al consultar y analizar pormenorizadamente sus seis cuerpos.

Sin embargo, la pregunta por el fondo o la forma no se hace esperar. Lamentablemente no se concretó el “relevamiento independiente” que nos hubiera dado otra dimensión de análisis. Como –al menos hasta el momento– quedaron las cosas e independientemente, como dijimos, de la instalación del relevamiento como “lenguaje de contienda” más allá de su realización o no; no podemos dejar de asumir que el relevamiento que se concretó y traspasó los tribunales para erigirse en prueba, fue aquél que efectivamente se realizó desde la institución que contaba con la legitimidad que la Ley mandaba para su realización (el INAI).

Esto nos lleva indefectiblemente a la pregunta ¿el informe se constituyó en prueba valorada por su contenido etnográfico o tan sólo por ser parte de un dispositivo estatal? Esto es ¿pesó el contenido del informe –aquél que como antropólogas nos esmeramos en escribir luego de un arduo trabajo de campo– o, por el contrario, pesó que era aquello que el dispositivo mandaba recuperar? Entendemos que el informe contó con el salvoconducto –formar parte de la Carpeta Técnica de la Ley 26160– que lo hizo emerger como prueba en un juicio. Hoy, en retrospectiva, podemos recordar las sospechas que dicho “salvoconducto” lograba imprimir a la labor de las antropólogas.

Para no caer en la desesperanza a ultranza, lo que nos devuelve la lectura del expediente es que, en todo caso, haber hecho uso del salvoconducto mientras trabajamos de manera responsable y respetuosa de las indicaciones en terreno de la comunidad, permitió que otras voces –y otros formatos– se colaran y penetraran en lo que parece la letra dura de un expediente. Y entonces las decisiones que oportunamente tomaron las comunidades en conjunto con sus defensores no se revelan, como hace una década, tan estatalmente determinadas ni tan desahuciadas. A la vez que nos insta, como antropólogas, a seguir reflexionando sobre aquellos salvoconductos que en todo caso podemos malear –tal como lo hicieron oportunamente las

comunidades y mostramos en los ejemplo–, en la confianza de que ellos nos van a permitir generar otros fulgores en la –aparente– opacidad de una causa judicial.

Finalmente, y no menos significativo, los expedientes analizados nos muestran la introducción de argumentos científicos antropológicos en los fallos. Los mismos se introducen, además, haciendo expresa referencia a la metodología etnográfica utilizada, citada textualmente del informe histórico antropológico. Es cierto que esta aclaración es introducida para responder a uno de los puntos de apelación de los demandados que tilda al informe de poco riguroso. Sin embargo, pensando en las consabidas distancias entre argumentos jurídicos y científicos, cabe la pregunta si dicha introducción no funciona como una auto – justificación de la introducción de tal innovación; el envase en el que el argumento científico antropológico debe ir resguardado para poder ser consumido sanamente en un contexto jurídico.

### Colofón

En un trabajo ya clásico de Ferguson y Gupta (2002) acerca de la manera en la cual el estado se espacializa, hay una imagen muy ilustrativa respecto de cómo llega el estado a lugares donde casi no interviene –o lo hace con lo mínimo– y cómo la gente se da cuenta que en cualquier momento “cae una inspección”. En esta escena, la encargada de ir a revisar cómo se está llevando adelante un programa gubernamental viaja en camioneta. Al ser las calles de tierra e ir ella a velocidad, desde lejos los pobladores del lugar ven la polvareda, la que se convierte en un índice de la llegada del estado que, supuestamente, lo hace de “sorpresa”.

En este escrito pretendimos dejar demostrado cómo el relevamiento del INAI se convirtió en esa polvareda de irrupción del estado en un nuevo ámbito, que se infiltró en espacios donde tal vez no estaba previsto que entrara y que siguió en el aire siendo percibido de diferentes maneras.

Finalmente, citamos en este escrito a Das y Poole (2008) y cerramos con este ejemplo de un lugar lejano; entonces ¿A qué “márgenes del estado” hacemos referencia en este escrito? Permítasenos retomar acá nuevamente un ejemplo de una de las causas trabajadas. Cuando la Comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda inicia la causa contra los terratenientes, el defensor de los demandados contesta el primer escrito de la Defensa aduciendo que acordaba

Con el reconocimiento, desde la propia Constitución, a los derechos de las comunidades aborígenes, pero también mi profundo desacuerdo con que cualquier fulano reclame cualquier cosa, en cualquier tiempo, de cualquier manera, bajo el “escudo” de Comunidad Aborigen (Provincia de Chubut 2006: s/f.).

Esos “fulanos” –tal como argumenta su defensor en uno de los últimos escritos– se hacen visibles a la justicia desde su parte negada, la de su identidad étnica. El sistema judicial los vuelve visibles bajo este aspecto: el relevamiento de la Ley 26160 que en el transcurso de los años del juicio (casi ocho) se va convirtiendo en una prueba de peso.

En este sentido, entendemos “los márgenes del estado” como aquel lugar donde a aquellos “fulanos” solo los podían asistir “ídolos con pies de sal” a los que ahora el río no los diluye y pueden ingresar, como la polvareda, con la misma integridad de los simples mortales a los tribunales.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre, (1996). “Espíritus del estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, *Revista Sociedad-UBA*, 8, pp. 5–29
- Briones, Claudia, (2015). “Políticas indigenistas en Argentina: entre la hegemonía neoliberal de los años noventa y la ‘nacional y popular’ de la última década”, *Antípoda* 21, pp. 21 – 48.
- Corrigan, Philip y Sawyer, Derek, (2007) [1985]. “Introducción y Postdata, El gran arco: la formación del estado inglés como Revolución cultural”. en: Lagos, María y Calla, Pamela (Comp.): *Antropología del estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD, pp. 41–116.
- Das, Veena y Poole, Deborah, (2008). “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, pp. 19–52
- Foucault, Michel (2008) [1978]. *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona, Gedisa.
- Guiñazú, Samanta, (2018). “El interjuego entre la normalización estatal y agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro”, *Revista Antropologías del Sur*, pp. 173–197.
- Gupta, Akhil y James, Ferguson, (2002). “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”, *American Ethnologist* 29(4):981 –1002.
- Roseberry, William, (2007) [1994]. “Hegemonía y el lenguaje de la controversia”. En: Lagos, María y Calla, Pamela (Comp.) *Antropología del estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD, pp. 117–137.
- Sabatella, María Emilia (2017) *Transformar la bronca en lucha: Articulaciones situadas entre Conflicto, Memoria y Política Mapuche en el Cerro León, Provincia de Chubut*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires
- Sterpin, Laura, (2017). “Participación Indígena en el INAI: ¿Una década ganada? Reflexiones en torno a la conformación y el funcionamiento del Consejo de Participación Indígena en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2004–2015)”, *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano. Series Especiales*. 58–67.
- Tozzini, María Alma, (2014). “Pudiendo ser mapuche”. *Reclamos territoriales, procesos identitarios y estado en Lago Puelo, Provincia de Chubut*. San Carlos de Bariloche: Colección TESIS. IIDyPCa – CONICET – UNRN. [http://iidypca.homestead.com/Pudiendo\\_ser\\_mapuche.pdf](http://iidypca.homestead.com/Pudiendo_ser_mapuche.pdf)

## Fuentes consultadas

- PROVINCIA DE CHUBUT, PODER JUDICIAL (2006). “COMUNIDAD MAPUCHE ENRIQUE SEPÚLVEDA c/ HEMADI, Alberto y otros/ Interdicto de Retener” (Expte. N° 20–2006). Juzgado Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut (Esquel).
- PROVINCIA DE CHUBUT, PODER JUDICIAL (2012). “COMUNIDAD MAPUCHE CAÑIO Y OTROS c/ PROVINCIA DE CHUBUT y otros s/ acción de amparo” (Expte N° 338–2012). Juzgado en primera instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut (Esquel).

# Relevamiento territorial de los Pueblos indígenas

## Riesgos y desafíos

Lorena Cardín

### Resumen

El gobierno nacional<sup>1</sup> sostiene que para garantizar el derecho al territorio de los Pueblos indígenas lleva adelante el Programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Programa ReTeCI), creado por la ley nacional nro. 26.160, Ley de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país.<sup>2</sup> Afirma, asimismo, que se trata de una herramienta fundamental para revertir la historia de invisibilización, despojo y discriminación que vienen padeciendo los Pueblos indígenas.<sup>3</sup> En este trabajo presentaré, sin embargo, un caso en el cual el Relevamiento Territorial de las Comunidades Indígenas (RETECI) inculcó dicho derecho. Reflexionaré sobre los riesgos que conlleva la ley para el reconocimiento del derecho al territorio indígena cuando la conformación de las relaciones de fuerza de los actores involucrados resulta significativamente adversa a las comunidades indígenas.

Palabras clave: Relevamiento territorial, derechos, territorio, Pueblos indígenas

### Abstract

The federal government sustains that in order to guarantee the territory right of indigenous Peoples it carries out the Territorial Survey Program of Indigenous Communities (ReTeCI Program), created by the national law no. 26,160 *Ley de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país*. It also states that it is a fundamental tool to reverse the history of invisibility, dispossession and discrimination that indigenous Peoples have been suffering. In this paper I will present, however,

1 Haré referencia a los gobiernos y no a los estados pues en este caso me interesa centrarme en la conformación y características de la alianza política entre el gobierno nacional y el gobierno de la provincia de Formosa como factor fundamental del devenir del proceso de relevamiento territorial. Si bien se trata de una política pública su implementación es llevada adelante según los matices propios y articulaciones de los gobiernos de turno.

2 En el año 2006 el Congreso Nacional sancionó la ley nro. 26.160 de orden público la cual declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas del país. En dicho marco dispuso la suspensión de desalojos y la ejecución del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas. La ley fue prorrogada en tres oportunidades por las leyes nro. 26.554/09, nro. 26.894/13 y nro. 27.400/19. El plazo de su vigencia vence el 23 de noviembre de 2021.

3 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/relevamiento-territorial-garantizar-el-derecho-al-territorio-de-los-pueblos-indigenas>

a case in which the territorial survey instilled that right. I will reflect on the risks that the law entails for the recognition of the right to indigenous territory when the conformation of the force relations of the actors involved is significantly adverse to the indigenous communities.

Key Words: Territorial survey, rights, territory, indigenous Peoples

## Introducción

Los miembros de la comunidad *qom*<sup>4</sup> *Potae Napocna Navogoh* que residen en la provincia de Formosa sostienen hace más de una década un reclamo por el reconocimiento de su territorio indígena<sup>5</sup> (Cardín, 2013 c). En julio del año 2010 muchos de ellos encabezados por su *qarashe* (líder) Félix Díaz (Cardín, 2013 a y b; Lazzari y Autor, 2013) cortaron una ruta nacional durante cuatro meses para impedir el avance, dentro de su territorio, de la construcción de una sede de la Universidad de Formosa (UNAF). Como respuesta a dicha medida de fuerza el 23 de noviembre del 2010 la policía provincial en articulación con la gendarmería nacional reprimió violentamente a los manifestantes produciéndose dos fallecimientos, golpes, detenciones a ancianos y niños, y la quema de las viviendas *qom* (Cardín, 2013 c; Cardín y Braunstein, 2011). La comunidad solicitó una medida cautelar que logró detener la obra en construcción y judicializó su reclamo territorial a través de un recurso de amparo que desde el año 2011 se encuentra en sede de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En una audiencia conciliatoria celebrada en el año 2013 la CSJN ordenó al gobierno nacional y al gobierno de Formosa que implementaran la ley nro. 26.160 en la provincia de Formosa. El relevamiento territorial que dispone la ley duró cuatro meses y como antropóloga registré su desarrollo.

Realizo trabajo de campo en dicha comunidad desde el año 2001. Al comienzo como estudiante de la carrera de Ciencias Antropológicas y luego en el marco de mis investigaciones de tesis de licenciatura y de doctorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Mi “escucha etnográfica” me llevó a acompañar los reclamos de los miembros de la comunidad desde mi investigación (Segato, 2013). De modo que desde el enfoque de la “etnografía por demanda” que propone Rita Segato opté como tema de mi investigación de doctorado la lucha *qom* por la restitución de su territorio.<sup>6</sup> La

4 Empleo la cursiva para los etnónimos en voz nativa como *qom* y *rankülche*, no así para tehuelche que se encuentra castellanizado.

5 Alexandre Surrallès (2009) concibe al territorio indígena como un concepto multidimensional el cual excede la noción de superficie poligonal necesaria para la alimentación de un colectivo sino que incluye una diversidad de dimensiones como ser la percepción y las relaciones que un Pueblo indígena sostiene con su entorno. Interesa destacar que el Programa ReTeCI se hace eco de la definición multidimensional del territorio indígena mencionando entre sus aspectos al político, económico, social, cultural y religioso (p. 26–28). Sostiene que el relevamiento deberá dar cuenta de la relación material y simbólica que las comunidades indígenas mantienen con sus territorios (p. 51).

6 He obtenido dos becas doctorales (de iniciación y de culminación) entre los años 2010 y 2015 otorgadas por la UBA. Dichas becas y el subsidio a los diversos equipos de investigación de los cuales he participado han posibilitado la financiación de mis trabajos de campo: 2008–2010 Proyecto UBACyT *Aboriginalidad, Provincias y Nación III: Acuerdos y Fricciones ante la implementación de iniciativas federales*, UBA (Briones); 2010 – 2012 Proyecto PIP *Reconstrucción de la experiencia histórica a partir del parentesco, la acción política y el espacio entre los toba del Chaco argentino*, CONICET (Tola); 2011 – 2014 Proyecto UBACyT *Aboriginalidad, provincias y nación: reconfiguraciones contemporáneas de las estrategias y demandas indígenas por la implementación de sus derechos*, UBA (Carrasco); 2014 – 2016. Proyecto PICT 12 *Cosmología, organización socio-política y territorio en dos sociedades indígenas chaqueñas: los qom y los pilagá*, Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica SECyT (Tola) y 2014 – 2017 Proyecto UBACyT *Aboriginalidad, provincias*

metodología de trabajo que he desarrollado se enmarca en las propias del trabajo etnográfico: observación en terreno –con y sin participación, entrevistas en profundidad –abiertas y semi–estructuradas–, historias de vida, registros de observación y audición y trabajo de gabinete en la ciudad de Buenos Aires. La comunidad me ha alojado en innumerables viajes durante dieciséis años y he registrado reuniones de discusión política tanto en la comunidad como en localidades de la provincia de Formosa y en la ciudad de Buenos Aires. Formé parte de las mesas de negociación celebradas entre los miembros de la comunidad y los gobiernos nacional y de Formosa durante los años 2011 y 2012. He articulado con las organizaciones de derechos humanos que acompañaron los reclamos *qom* como ser el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Amnistía Internacional, entre otros. He asesorado al Defensor del Pueblo de la Nación y continué haciéndolo con la Defensoría General de la Nación quienes patrocinan a la comunidad en su reclamo territorial. Particularmente durante el proceso de relevamiento territorial fui convocada por los *qom* que sostienen el reclamo territorial en carácter de asistente. El defensor de la comunidad había solicitado a la CSJN que autorizara mi participación como perito de parte sin embargo el tribunal no aceptó dicha figura por no estar contemplada en el Programa ReTeCI. No obstante, a través de una resolución sí autorizó que la comunidad contara con asistencia técnica. Mi rol durante los cuatro meses que duró el RETECI fue el de observar y registrar las diversas instancias que se desarrollaron. Como expondré más adelante los funcionarios provinciales objetaron y obstaculizaron permanentemente mi presencia hasta lograr que la CSJN no autorizara mi acompañamiento al recorrido que se iba a realizar en el predio que ocupa una familia criolla. La respuesta de los *qom* a dicha prohibición fue no participar ellos tampoco del recorrido y retirarse.

En este trabajo presentaré las características que tuvo la ejecución de la ley nacional nro. 26.160 en la *comunidad qom Potae Napocna Navogoh* para ejemplificar uno de los casos en los cuales su resultado resultó contrario a la pretensión indígena de recuperar su territorio (Cardín, 2015).<sup>7</sup> El objetivo consiste en advertir sobre los riesgos que conlleva la ley para el reconocimiento del derecho al territorio indígena cuando la conformación de las relaciones de fuerza de los actores involucrados resulta significativamente adversa a las comunidades indígenas.

Carlos Salamanca (2012) sostiene que si bien la aplicación de la ley logró detener procesos de desalojos de comunidades indígenas, generalmente funcionó como un dispositivo que desconoció los derechos territoriales indígenas por razones ideológicas e históricas.

### Estrategias hegemónicas

Si bien la ley fue pensada como la instrumentación del reconocimiento constitucional del derecho a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas en Argentina (artículo 75 inciso 17) su implementación distó de lograr dicha aspiración. Como sostiene Claudia Briones la adecuación a los estándares internacionales en la normativa indigenista nacional y provincial, en cuanto a la gestión de la diversidad, se produjo según las agendas locales de cada jurisdicción (Briones, 2008). De allí que resultara significativa

*y nación: campos de interlocución entre Pueblos indígenas, Estados y "colaboradores"*, UBA (Carrasco).

<sup>7</sup> En un análisis anterior enmarqué dicho relevamiento desde el enfoque de la ontología política (Autor, 2018).



la distorsión que adquirió el espíritu y la letra del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tanto en la formulación de la ley nacional nro. 26.160 como en el proceso de relevamiento territorial que ella dispone. A su vez, el diseño de su ejecución dejó librado su resultado a las relaciones de fuerza de los actores. No se previó, por ejemplo, la participación de veedores que observarían, hicieran sugerencias y, en caso de ser necesario, objetarían el proceso.

En el caso de la comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*, el relevamiento, en tanto práctica de gubernamentalidad (Foucault, 2007), fue pensado por ambos gobiernos como un dispositivo de territorialización (Oliveira, 1993) para fijar definitivamente a este colectivo social a los límites geográficos establecidos por la provincia en 1985 en su título de propiedad comunitaria. La implementación de la ley nacional fue pensada como una simulación, dado que, previamente, el acuerdo político entre ambos gobiernos había definido cuáles iban a ser los alcances del RETECI. Cuando se sancionó la ley nacional Formosa argumentó que no existía conflicto con los Pueblos indígenas que habitaban allí pues la ley provincial nro. 426 (Ley Integral del Aborigen)<sup>8</sup> de 1984 había regulado la situación dominial indígena en la provincia.

Concretamente, como se pudo ir advirtiendo a lo largo del proceso se había acordado que la Cartografía<sup>9</sup> Final sólo iba a registrar como territorio de ocupación tradicional, actual y pública la superficie que figuraba en el título de propiedad comunitaria. De hecho, la característica inédita de este relevamiento fue que se reconoció como territorio indígena una superficie incluso menor a la que ya figuraba en el título comunitario. No sólo no hubo reparación histórica sino, por el contrario, más despojo territorial.

En el relevamiento participaron por parte del gobierno provincial, una comitiva de diez personas coordinada por el presidente del Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA), Esteban Ramírez, y, por parte del gobierno nacional, el Equipo Técnico Operativo (ETO) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) encabezado por Gastón Giménez, coordinador del RETECI a nivel regional. Si bien la Administración de Parques Nacionales (APN) estuvo presente, su rol fue de acompañamiento en las jornadas en que se ingresó al Parque Nacional Río Pilcomayo (en adelante Parque Nacional). Por parte de los *qom*, fueron convocados el *qarashe* Félix Díaz, Cristino Sanabria como presidente de la Asociación Civil La Primavera (Cardín, 2013 b) y el cacique Fernando Sanabria. Finalmente, como asesores técnicos participamos los abogados de la Defensoría General de la Nación y yo.

Desde el inicio el relevamiento estuvo signado por la confrontación y el disenso entre los actores. Ambos gobiernos dieron por iniciado el relevamiento el día 25 de junio a tres años exactos del comienzo del corte de la ruta nacional. Su inicio coincidió cuando Félix Díaz se

8 La ley provincial nro. 426 fue la primera ley indigenista del país. La misma ha sido muy criticada en cuanto a su implementación y al control que la provincia ha tenido del Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) creado por ella. Su director que nunca fue indígena según se establece en la ley debe ser elegido por el gobernador. Lo que sí se concretó fue la entrega en forma gratuita de tierras a algunas de las comunidades como en el caso de la comunidad *qom Potae Napocna Navogoh* (La Primavera), si bien las mismas constituyen una superficie muy menor del territorio indígena. Para recibir el título de propiedad las comunidades debieron conformarse en asociaciones civiles.

9 Empleo el término *Cartografía* para referirme a los mapas que se elaboraron durante el relevamiento territorial y que formaron parte de la Carpeta Técnica Final dado que es el término oficial empleado, si bien considero que mapa sería un término más preciso.

encontraba en el Vaticano en una audiencia privada con el papa Francisco. A partir de ese momento, se presentaron una serie de solicitudes y objeciones por parte del Defensor oficial de la comunidad, Julián Langevin, ante la CSJN. La dinámica del relevamiento se caracterizó por la decisión unilateral de ambos gobiernos sobre todos los detalles del mismo y el rechazo de la mayoría de ellas de Félix Díaz junto a los *qom* que reclamaban sus derechos. Cabe aclarar que no se respetó la modalidad centralizada que dispuso la CSJN de modo que la provincia participó de todas las decisiones junto a los funcionarios nacionales.

En relación a las estrategias hegemónicas puestas en funcionamiento cabe destacar aquellas que procuraron despolitizar y deshistorizar el relevamiento a través de un discurso técnico y jurídico. Por ejemplo, los funcionarios evitaron en todo momento hacer referencia al largo proceso de reivindicación del territorio que lleva adelante la comunidad, simulando que se trataba de una tarea técnica objetiva, desvinculada de todo conflicto. La metáfora a la que recurría el responsable del INAI era a la de la toma de una fotografía del momento. Su objetivo era, según sus palabras, tomar una fotografía de la realidad actual dominial de la comunidad. Se enfrentó, sin embargo, a la insistencia de los *qom* por narrar la larga historia de su reclamo. Los *qom* en sus intervenciones se referían, por ejemplo, a la epopeya de finales de los años treinta del cacique Trifón Sanabria que había viajado a Buenos Aires en búsqueda de un documento oficial que reconociera su ocupación en el territorio. Los *qom*, no contentos con la fotografía que intentaban tomar los funcionarios, optaban por la larga película de su historia. Como protagonistas de su propio devenir comprendían que no podían referirse a su presente sin hacer memoria (Cardín, 2017). De hecho, el propio Programa ReTeCI propone que la memoria de los ancianos opere como objeto central del relevamiento.

La fetichización de lo técnico (Katzner, 2010) procuró silenciar intereses y alianzas políticas. La resolución unilateral de los conflictos por parte de los funcionarios fue enmascarada como dificultades técnicas o administrativas. A propósito, Samanta Guiñazú y Sandra Tolosa (2014) consideran que se produce violencia institucional cuando los mecanismos formales y burocráticos de una política estatal terminan siendo ajenos tanto a los sujetos de los que se ocupa como a los objetivos propuestos.

Los funcionarios solo proveyeron información vaga y mínima a la comunidad sobre el procedimiento para llevar a cabo el relevamiento territorial. Cabe mencionar que el Programa ReTeCI, en su segundo objetivo específico, establece que se deberá formar conciencia social sobre los alcances de la ley a través de difusión, asambleas comunitarias y capacitación durante la implementación de la ley. Asimismo, el Convenio Específico firmado por ambos gobiernos dispone que se debe realizar como actividad preliminar una campaña de “difusión intensiva para comunicar los alcances del Relevamiento Territorial previsto en la ley nro. 26.160, en las comunidades de la Provincia de Formosa y en la sociedad en general con el objetivo de despejar interpretaciones erróneas”. A su vez, se procuró relevar la menor cantidad de topónimos del territorio *qom* por fuera del título de propiedad comunitaria. El resto de la estrategia se llevó a cabo en las ciudades de Buenos Aires y de Formosa durante el procesamiento de la información registrada en la comunidad, a través del recorte y manipulación de la información obtenida.

Si bien la ausencia de interculturalidad del RETECI y la falta de respeto a los derechos de los Pueblos indígenas se advirtió en un sinnúmero de procedimientos, destacó entre ellos la

decisión del presidente del ICA y de otros funcionarios provinciales de cuestionar en dos oportunidades a los *qom* por hablar entre ellos en *qom l'aqtaqa*, su lengua materna.

La objetividad y la neutralidad con que los funcionarios procuraron caracterizar a todo el proceso se vieron duramente cuestionadas cuando se presentaron tanto la Cartografía Preliminar como la Final. Hasta ese momento, si bien había muchas objeciones, Díaz y su gente conservaban algún grado de confianza en la palabra de los funcionarios. Se les manifestaba permanentemente que toda la información registrada iba a quedar reflejada en la Carpeta Final, que no se iban a “negar realidades”. Fue así que a lo largo del proceso, los *qom* fueron enumerando decenas de topónimos. Los cazadores explicaron que los campamentos a los que ellos continúan accediendo poseen un larga historia de ocupación. Raúl Garcete, un anciano cazador, con su capacidad de síntesis dijo: “Los *machaca* (campamentos) los elegían los abuelos y nosotros seguimos yendo. Le ponían un nombre como Buenos Aires, Formosa (...) Nuestros abuelos ya estaban. Ahí nacimos, vivimos”.



Entrevista a cazadores *qom*. Comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*. Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Los funcionarios dispusieron todos sus recursos dentro del título comunitario y dilataron lo máximo posible el recorrido por fuera del mismo. Las justificaciones que fueron ensayando eran diversas; por ejemplo, argumentaban que no se había ido a los puntos más lejanos “por no ser el momento del año” para acceder a allí. Una de las frases oficiales que se oyó fue: “No fuimos a Polvorín porque queda muy lejos. Y Garcete (por Raúl Garcete, el anciano cazador) dijo que hay épocas para acceder. Por eso no fuimos, no es que no hay voluntad política. Pero va a estar en la narrativa”. Finalmente, se accedió solo a dos lugares por fuera del título, ambos dentro del territorio que hoy ocupa el Parque Nacional Río Pilcomayo. Cuando se entregó la Carpeta Final, la cual no contempló ninguno de los reclamos, el entonces director de Tierras del INAI, Antonio Dell’Elce, explicó a la comunidad: “No es la solución del problema sino una herramienta. Ustedes luego pueden impugnar el relevamiento y seguir litigando judicialmente”. No obstante, y como explicita la ley en cuestión, la información provista por el RETECI pretende ser la base racional de la acción estatal futura. El relevamiento, en tanto

dispositivo hegemónico, ha funcionado en este caso como un claro punto de recreación de algunas asimetrías históricas.

Probablemente la decisión más arbitraria tomada por los funcionarios haya sido el no reconocimiento del barrio La Matanza, cuyo nombre conmemora a la represión del 2010, como territorio de ocupación tradicional y actual. En dicho barrio que ocupa 24 hectáreas viven, y vivían al momento de efectuarse el relevamiento, diecisiete familias *qom* incluida la de Félix Díaz. La argumentación oficial sostuvo que no se podía dar cuenta “fehacientemente” que las familias vivían allí desde antes que se sancionara la ley en el 2006. Me interesa contrastar dicha decisión con la forma de proceder de la misma institución en el RETECI estudiado por el antropólogo Axel Lazzari (Lazzari, 2014 y 2017; Lazzari, Rodríguez y Cardín, 2013). Difícilmente se puedan hallar dos casos más opuestos en términos de las decisiones políticas tomadas por los funcionarios. Se trata de la Comunidad *Ruca Hue*, seudónimo elegido por el antropólogo, cuyo relevamiento se realizó entre julio de 2009 y fines del 2010. Llamativamente, el INAI ante el reclamo *rankülche* decidió un año después de haber concluido el ReTeCI regresar a la comunidad e implementar imaginativamente otro relevamiento “complementario” para incluir las 5.000 hectáreas que los indígenas acababan de recuperar. Fue así que incluyó en la Cartografía Final un lote que no estaba en posesión de los indígenas al momento de realizarse el relevamiento. En relación a dicha decisión del INAI Lazzari explica que le resultó imposible obtener información al respecto y especula que se trató de una decisión de carácter “político” (Lazzari, 2017: 29). Tal como vengo sosteniendo los resultados de la implementación de la ley nro. 26.160 dependen, en gran medida, de los intereses en juego de los gobiernos y de sus articulaciones.

### Agencia *qom*

Lawrence Grossberg sostiene la idea de que la *agencia* es la obtención permitida de poder sobre territorios socialmente construidos (Grossberg, 2003). Veremos a continuación cómo se fue desarrollando la *agencia qom* ante las sujeciones oficiales.

Frente a actores, provinciales y nacionales, que representaban una amenaza para sus intereses territoriales, Díaz y su gente estuvieron durante los cuatro meses en alerta permanente elaborando respuestas y contra-propuestas al compás del desarrollo de los acontecimientos. Paralelamente, iban denunciando ante la CSJN las irregularidades que observaban.

El *qarashe* y su gente fueron objetando por escrito ante el Tribunal las decisiones de los funcionarios, como ser: los lugares asignados para las reuniones; el mecanismo de celebrar reuniones separadas con cada autoridad indígena; la ausencia de capacitación; la falta de anticipación de la fecha de inicio de cada etapa; la restricción en el número de participantes; de que dieran por finalizada la primera etapa del relevamiento sin la participación del *qarashe* y su gente; que no nos permitieran a los asistentes técnicos participar en los recorridos.

En las reuniones generales, Díaz se dirigía a todos los *qom* y les hablaba sobre sus derechos y sobre las leyes. En un pasaje de sus discursos sostuvo: “Las leyes son muy tramposas. No somos profesionales pero lo mínimo que sé, se los cuento (...) Estamos pisoteando los derechos indígenas”. Como el Programa ReTeCI fue sistemáticamente ignorado, Díaz objetaba el modo en que se iba llevando a cabo el relevamiento y leía insistentemente en



voz alta sus párrafos. Fue así que en una ocasión el responsable del INAI le pidió, en un exabrupto, que dejara de leer “el librito” pues ya todos lo conocían.



Félix Díaz reclamando a los funcionarios el respeto al Programa ReTeCI. Comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*. Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Si bien la agencia indígena fue encabezada por Díaz el *qarataxala* (segunda autoridad) de la comunidad, Laureano Sanagachi, estuvo atento y activo durante todo el proceso. Laureano participó de las reuniones generales, así como en los recorridos por el territorio. En uno de los parlamentos que dirigió a su gente manifestó: “A nosotros nos dicen usurpadores pero la ley dice preexistentes. ¿Cuál tiene más peso?”. Con la Cartografía oficial en mano, explicó a su gente los lugares dentro de su territorio que la misma había invisibilizado.

Su hermano, Clemente Sanagachi, también estuvo presente en todas las instancias y cuando el INAI anunció que se presentaría la Cartografía Preliminar sostuvo con mucha firmeza:

Si dice territorio, actual y público, está bien. Trifón Sanabria [el antiguo cacique] consiguió esta tierra para el futuro. Hace años que están [estamos] ocupando para la marisca. No estoy robando... si voy a robar a la farmacia de Johnny [hermano del gobernador] o a la carnicería de Carlin [otro hermano del gobernador] me meten preso. La Laguna Blanca es nuestra carnicería, nos están robando. Si vos trabajás con la comunidad [dirigiéndose a Cristino Sanabria] andá a decirle a Ramírez [presidente del ICA] lo que quiere la comunidad.

Al observar que en la Cartografía Preliminar no figuraban ni las familias no indígenas que allí habitan, ni los mojones, ni los topónimos que habían señalado, los *qom* cuestionaron duramente a los equipos responsables. Pablo Asijak, *qom l'ec* (hombre *qom*) que había acompañado en la recorrida al equipo técnico manifestó con mucho malestar: “Yo estoy afectado porque mi trabajo no está en la Cartografía”.

Durante los tres meses siguientes, el reclamo de Díaz para que se georreferenciaran los treinta y tres topónimos incluidos en el Croquis elaborado por los *qom* fue constante. Sin embargo, la realidad representada en ambas Cartografías distó mucho de la georreferenciada por

los técnicos y de la indicada por los *qom* en el Croquis y en las entrevistas. Clemente Sanagachi, manifestó: “No hay más confianza. Si figuran podemos avanzar”.



Elaboración del Croquis participativo. Comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*. Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Finalmente, cabe mencionar como protagonistas principales del RETECI a las ancianas recolectoras y a los ancianos cazadores que, con paciencia, tanto en las entrevistas como en los recorridos, explicaron la profundidad de su noción de territorio. Entre todos procuraron que el dispositivo no fuera una simulación sino que se constituyera en una auténtica herramienta política que permitiera dirimir el conflicto territorial.



Entrevista a recolectoras *qomlashe*. Comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*. Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Hacia el final del relevamiento, se produjo una de las jornadas de mayor tensión. Ese día se había planificado ingresar al predio donde vive una familia no indígena llamada Celia dentro del territorio *qom*. Al momento de ingresar la fiscal del Estado provincial,



Stella Maris Zabala de Copes, se comunicó con la CSJN solicitando que no me permitiera ingresar al predio. El defensor de la comunidad por su parte cuestionó la decisión, se comunicó con el secretario de la CSJN e hizo referencia a la resolución del propio Tribunal por la cual autorizaba a la comunidad a contar con asistencia técnica. Sin embargo, ante la insistencia de la provincia la CSJN decidió aceptar el requerimiento formoseño. En consecuencia, Félix Díaz junto a quienes reclaman el territorio se reunieron en asamblea y tras deliberar decidieron no participar de dicha jornada y retirarse. Las irregularidades que habían ocurrido así como el rechazo oficial a mi participación en el georreferenciamiento del sector denominado El Triángulo habían sido tolerados con profundo malestar. Sin embargo, llegados a esta instancia, primó la sensación de que ellos habían aceptado infructuosamente las imposiciones de los funcionarios. La prohibición de que fueran acompañados por sus asesores fue sentida como un nuevo despojo que los dejaba en un mayor grado de vulnerabilidad. De modo que la última restricción oficial definió el límite de lo aceptable para Díaz y su gente.



Los *qom* se retiran tras la decisión de la CSJN de no permitirles contar con asistencia antropológica. Comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*. Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Las estrategias elaboradas y puestas en acción por los *qom* no lograron desarticular la tenaz decisión oficial de fijar su territorio a la porción reconocida en la década del ochenta. Así la ley fracasó en su objetivo central que, según el Programa ReTeCI, consiste en dar respuesta a una de las demandas fundamentales de los Pueblos indígenas en tanto que “el vínculo con los territorios es clave para la definición de sus planes de vida”.

Me interesa hacer referencia a otro caso para iluminar por contraste la argumentación que estoy sosteniendo. Se trata del caso del relevamiento territorial en la provincia de Santa Cruz, analizado por Mariela Rodríguez (2016), en el cual las autoridades indígenas de las

comunidades relevadas aceptaron los resultados. El mismo se desarrolló en el año 2012 y en un marco de tensión entre la nación y la provincia, tensión que los miembros de las comunidades supieron aprovechar. El ReTeCI se realizó bajo la modalidad centralizada de modo que la provincia no participó del mismo. Sin embargo, el gobernador ofreció titular cierta cantidad de hectáreas a favor de las comunidades tehuelches Copolque y Camusu Aike basándose para ello exclusivamente en la información provista por el Consejo Agrario Provincial, sin considerar las Carpetas Técnicas elaboradas por el INAI. La estrategia llevada a cabo por ambas comunidades fue avanzar con la provincia con la titulación de las superficies, manteniendo la intención de continuar, posteriormente, con la restitución de la superficie restante incluida en las Carpetas Técnicas realizadas por la nación. De modo que a diferencia del caso *qom* la confrontación entre ambos gobiernos habilitó a la agencia indígena avanzar por separado con cada uno.

### Recorriendo el territorio *qom*

En este apartado me interesa representar cómo se desarrollaron las estrategias y agencias referidas anteriormente, a través de la descripción etnográfica de un recorrido por el territorio.

El 24 de septiembre se realizó el primer registro por fuera del título de propiedad de la comunidad del sector denominado El Triángulo. Dado que el campamento que se iba a georreferenciar quedaba del otro lado de la Laguna Blanca hubo que trasladarse en diversas embarcaciones dispuestas por la APN. En dicha ocasión los funcionarios de la provincia al abogado de la comunidad y a mí no nos permitieron participar de la salida. La resistencia de dichos funcionarios a nuestra presencia durante el relevamiento fue constante.



Traslado hacia el campamento *sa talec l'araxashte*. Laguna Blanca. Territorio *qom* (actual Parque Nacional Río Pilcomayo). Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Al día siguiente, temprano por la mañana, un numeroso colectivo de personas nos reunimos en el Destacamento Laguna Blanca del Parque Nacional para emprender un largo recorrido hasta el campamento *qom* denominado *Delek* (la Isla). En dicha ocasión, no se hicieron presentes ni los funcionarios provinciales ni Cristino Sanabria pues rechazaban todo reclamo por fuera de la superficie que figura en el título de propiedad comunitaria. Dado que los actores más resistentes al reclamo territorial no estuvieron presentes, el abogado de los *qom* y yo pudimos participar de esa jornada de trabajo. Por parte del INAI, asistieron el responsable del relevamiento, Gastón Giménez, la antropóloga del INAI, Alejandra Cetti, un técnico de terreno y un fotógrafo. Acompañaron y custodiaron al grupo el intendente del Parque Nacional, Matías Carpinetto, personal suyo y un funcionario enviado especialmente por la APN para la ocasión. El *qarashe* Diaz participó junto a diez miembros de la comunidad. Había en el grupo tres avezados cazadores quienes conocían el territorio con mucho detalle.

El grupo entero recorrió cuatro kilómetros, atravesando palmares hasta cruzar un bajo lleno de agua que rodeaba a la isla de monte donde se encontraba el campamento *qom*. La jornada comenzó muy temprano y terminó por la tarde. Quienes encabezaron la larga procesión fueron los tres cazadores *qom*. Antes de partir, un empleado del intendente del Parque Nacional le consultó sobre cuál sería el camino a seguir, y el intendente le respondió “Sigamos a los baqueanos”. De hecho el “encabezante” del grupo era Dionisio Diaz, un cazador de sesenta años, quien estaba reconociendo el lugar pues no era su jurisdicción de caza. Alberto Ñigodic, conocido como Cancio, que lo seguía a unos diez metros, le había explicado antes de partir cuál era el recorrido más seguro para llegar a *Delek*. Muy de vez en cuando, Dionisio se detenía para formular alguna consulta a Cancio.



Cazadores *qom* guiando la marcha hacia el topónimo *Delek*. Territorio *qom* (actual Parque Nacional Río Pilcomayo). Formosa. Fotografía Cardín, 2013.



El andar de Cancio a través del territorio era seguro, continuo y veloz. Dado que él es el cazador que mejor conoce esa zona del Parque Nacional y con quien yo venía trabajando hacía mucho tiempo en relación a sus técnicas de caza y a su vinculación con el territorio, me interesaba permanecer próxima a él de modo de registrar su saber. Lo cierto es que se me hacía difícil sostener su paso. El resto del grupo se desplazaba lentamente a lo largo de una extensa caravana. Cada vez que se aproximaban a un lugar donde se encontraba un topónimo los *qom* se detenían para que los técnicos y funcionarios pudieran georreferenciar y la antropóloga registrar los relatos. Paralelamente yo tomaba mis propios registros. Con cada detención las cámaras, los dispositivos de GPS (sistema de posicionamiento global) y los bolígrafos se activaban, a la par del relato indígena.



Registro por parte de los funcionarios de los topónimos. Territorio *qom* (actual Parque Nacional Río Pilcomayo). Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Al llegar al campamento, hacia el mediodía, tres cazadores *qom* y el *qarashe* se sentaron junto a un fogón. Hicieron lo propio el responsable del ReTeCI, el fotógrafo y la antropóloga del INAI. El resto de la comitiva registramos la entrevista a su alrededor y en silencio.

Los *qom* contaron anécdotas, ofrecieron nombres y expresaron sus sentimientos en relación al vínculo que sostienen con su territorio. Quienes más hablaron fueron, en primer lugar, Raúl Garcete y luego, Félix Díaz. Cancio habló muy poco. Luego me explicó que prefirió no hacerlo frente al personal del Parque Nacional. Los uniformes verde oliva resultaron performativos para los cazadores *qom*. Paradoja que conlleva la ley en cuanto a que para obtener el reconocimiento de su territorio los indígenas deben confesar el acceso a lugares que les son prohibidos. Los hechos demostraron que Cancio estaba en lo cierto en no proveer detalles de sus recorridos pues Finalmente dicho campamento no fue considerado como territorio *qom* y él continúa ingresando al Parque Nacional de forma clandestina.

Raúl, en cambio, colaboró profusamente con los técnicos, bajo la esperanza de que a mayor cantidad de detalles que suministrara, más probabilidades habría de que los funcionarios reconocieran su ocupación tradicional y actual. Con respecto al campamento *Delek*, explicó que para

llegar allí parten del campamento al que se había ido a georreferenciar el día anterior, *sa talec l'araxashte* (la cola de la laguna), recorren un camino hasta llegar a *Delek* y luego se dirigen a la orilla del río Pilcomayo hasta arribar a Polvorín, otro campamento. En las épocas de lluvia, cuando se inunda *Delek*, los cazadores ocupan otro campamento que se halla cerca del río Pilcomayo. Una vez instalados, recorren la zona en busca de sus presas en un radio de cuatro kilómetros. Con respecto al territorio explicaron que cada zona posee un recurso particular y, por ello, acceden a diversas zonas de modo de obtener una dieta balanceada. Además, van “rotando”. Por ejemplo, a Polvorín acuden para cazar avestruces. Raúl explicó que no matan ni a las crías de avestruz, ni a los animales que están preñados, ni a los líderes de la manada pues se consideran “sagrados”. “Así se ayuda a conservar, se respeta a la naturaleza”, comentaron los tres. Todas estas reglas cinegéticas les fueron enseñadas cuando eran jóvenes por los cazadores más ancianos sostuvieron.

En un momento, la antropóloga del INAI les preguntó si realizaban alguna otra actividad en ese campamento. Félix respondió que los *pi'oxonaqpi* (chamanes) llegan hasta allí y “se conectan con la naturaleza, vienen a buscar remedios”. También explicaron que en *Delek* habita un “ser sobrenatural” que protege al lugar. Los cazadores saben que está cerca y lo respetan porque él cuida el lugar de lo contrario no obtendrían suerte en la caza. Describieron a ese ser como a un *qa dauaic* (torbellino) que “grita como Tarzán” (*y'auanaxaic*) y posee patas de tigre. Los chamanes también se comunican con este ser. En ese momento, recordaron que el padre del pastor Elías Jara, quien al igual que la familia de Cancio vivía muy próximo a lo que hoy se considera Parque Nacional, “venía a cantar con bombo de ñandú y cuando había un problema, iba al monte y consultaba al ser”. También mencionaron que, en una oportunidad, el padre de Cancio estaba en ese monte y se perdió, circunstancia sorprendente para quien había recorrido tantas veces el territorio. Fue precisamente el mismo ser quien le aconsejó que se quedara tranquilo. Al otro día, cuando despertó, le dijo “Andá” e inmediatamente halló el camino. Finalmente, con ánimo de ilustrar sus conocimientos, explicaron que el padre de *Ñoxochiri* (apellido), miembro de la comunidad, se comunicaba con las serpientes y curaba las picaduras que ellas provocaban. “Esa conversación era real”, aclaró Félix, sospechando que a los oídos de sus interlocutores la ontología *qom* pudiera resultarles inverosímil (Cardín, 2018).



Entrevista en *Delek*. Territorio *qom* (actual Parque Nacional Río Pilcomayo). Formosa. Fotografía Cardín, 2013.

Las expresiones *qom* estuvieron teñidas por un sentimiento de nostalgia y pesimismo por la prohibición de acceder al territorio. Cuando la antropóloga Cetti les consultó si las mujeres aún accedían a *Delek*, ellos respondieron que llegan hasta el campamento visitado en la jornada anterior, pero no hasta allí pues quedaba lejos de la comunidad y resultaba peligroso. El temor siempre está presente para los *qom*, sobre todo en el monte. En una oportunidad Cancio me explicó que en el monte existen tres peligros: *araxanac* (la víbora), *quiyoc* (el tigre) y *doqshe* (el hombre blanco).

Frente a los funcionarios y técnicos, Cancio expresó su preocupación por no poder salir junto a los jóvenes para enseñarles las técnicas y normas de la caza. “Los cazadores se morirán y no se les enseña más a los jóvenes”. Raúl enfatizó “No hay espacio, no puedo enseñar. No queremos andar mal con nadie. Es difícil para nosotros. No tenemos espacio para cazar”. Félix, por su parte, explicó que había sido su cuñado, Ramón Sanagachi, quien le había enseñado las artes de dicha actividad cuando él era un niño. Ramón le explicó, por ejemplo, sobre “el equilibrio de la naturaleza” y le sugirió “que no interviniera en la lucha entre dos animales pues entre ellos se equilibran”. Finalmente, también expresó su pesar por la falta de enseñanza a los más jóvenes: “Ahora no lo pueden hacer por falta de territorio. Me duele que ahora no podamos seguir como antes pero seguimos viniendo”. Sostuvieron los tres que si no se sale al monte a cazar junto a los jóvenes el saber sobre el mundo de la caza se irá perdiendo y procuraron explicar la relevancia que tiene para ellos poder desarrollar sus actividades sin restricciones y prohibiciones en su territorio. Al respecto cabe resaltar la importancia que posee para los cazadores-recolectores la transmisión de su conocimiento a los más jóvenes. Fue así como ellos aprendieron las actividades de subsistencia y es yendo a cazar junto a sus discípulos al monte la manera de dejarles su legado. Sabemos por Harvey Feit (1994) que para los indígenas *cree* que habitan en Canadá la transmisión intergeneracional de los relatos y de las técnicas de caza posibilita, por un lado, la continuación del mundo de la caza y, por el otro, reproduce el sistema social de diferenciaciones en tanto que sostiene la jerarquía etaria. De forma similar, la autoridad *qom* como cazadores expertos, sus valores y prácticas han sido profundamente afectados a partir de la reducción drástica de su territorio. Es por ello que consideraron al ReTeCI como una oportunidad para restablecer dicho mundo.

El responsable del relevamiento del INAI, por su parte, intentó hacer foco en el cambio de dichas actividades e indagó sobre el momento en que las familias extensas dejaron de recorrer la zona. Los *qom* respondieron que las familias extensas recorrieron en grupo hasta la década del sesenta pero inmediatamente aclararon que aún continuaban ocupando el territorio a través de grupos de cazadores y recolectoras más reducidos y de forma oculta.

### Resultado del relevamiento

La Carpeta Final entregada por el INAI a la CSJN dio por cerrado oficialmente el relevamiento. La Carpeta contiene un Cuestionario Socio Comunitario Indígena (CUESCI) realizado a una muestra de seis personas sobre una población de cuatro mil habitantes, según las estimaciones indígenas. De modo que el cuestionario adolece de representatividad dado que se encuestó solo al 0,15 % del universo de la comunidad. A su vez, la Carpeta Final no contiene un Informe Histórico Antropológico (IHA) y la Narrativa no dio cuenta de los numerosos y



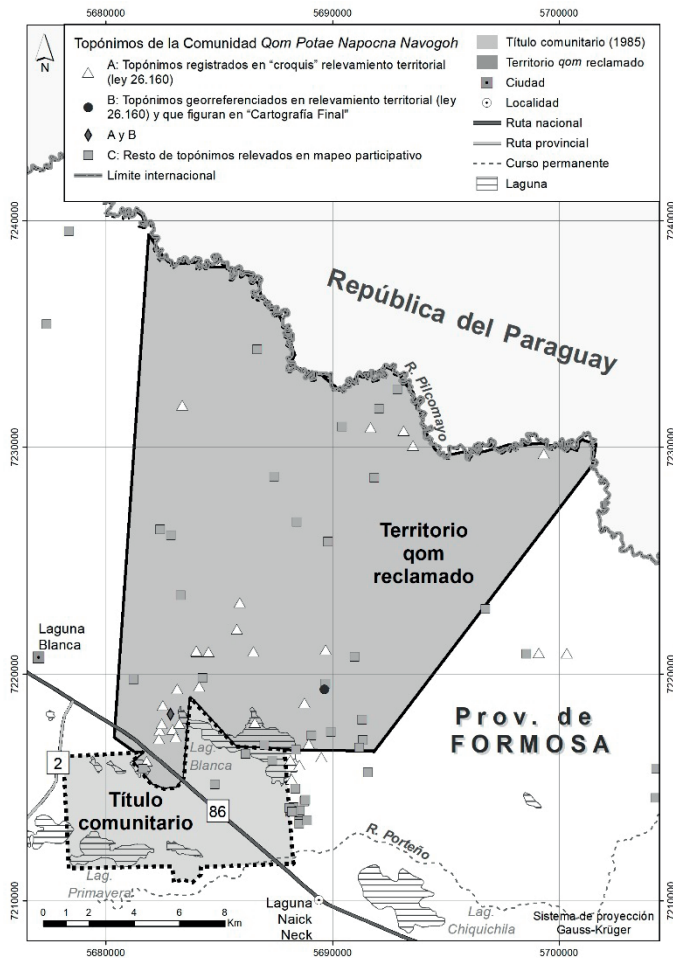
detallados relatos *qom*. De hecho, ocupó sólo cinco carillas en tamaño oficio, con un espacio doble entre sus líneas. A lo largo de tres carillas y media se hizo referencia al mundo de la marisca y se incluyeron dos breves diálogos sobre la cosecha de la miel y la selección de la presa. El texto escrito con pretensiones de objetividad, enumera algunas características culturales *qom* sin dar cuenta de su singular vinculación con el territorio, de la significatividad que dicha ocupación posee para ellos ni de cómo les afecta la restricción a su acceso. El Dictamen Jurídico, por su parte, posee tres carillas y consiste sólo en un inventario de la documentación que forma parte de la Carpeta Técnica. La Cartografía Final, como he adelantado, reconoció como territorio de ocupación tradicional, actual y pública una superficie menor a la que ya figuraba en el título de propiedad comunitaria de 1985. Ni los topónimos que los *qom* hicieron figurar en el Croquis, ni los mencionados en las entrevistas, ni los referenciados durante las salidas a terreno dentro del Parque Nacional han sido registrados como territorio de ocupación tradicional, actual y pública por parte de las autoridades del relevamiento. Los dos recorridos que se hicieron por el Parque Nacional fueron referenciados como: “Tierras utilizadas para actividades tradicionales, conforme a lo expresado por un sector de la comunidad”. Se advierte el esfuerzo por simular algún reconocimiento tibio de actividad en dichas zonas, sin llegar al reconocimiento legítimo y legal de ocupación del territorio. Las consecuencias jurídicas de no reconocer como territorio dichos campamentos son sustanciales y estudiadas. El derecho protegido por el marco jurídico indigenista es el territorio tradicional y, por el contrario, las tierras o áreas de actividad tradicional o de subsistencia no se encuentran sujetas al mismo grado de protección jurídica.

### Reflexiones finales

Al tiempo que los funcionarios exhibieran ante los *qom* la Cartografía Final, reunión en la cual Félix Díaz y su gente decidió no aprobar el relevamiento territorial, el presidente del INAI, Daniel Fernández, presentó ante la CSJN la Carpeta Final dando por concluido todo el proceso. Como respuesta, el defensor de la comunidad requirió al Tribunal que considerara nulo el proceso tras una larga fundamentación sobre las irregularidades del mismo. A su vez, los *qom* en el año 2018 presentaron una adecuación de su demanda ante la CSJN solicitando que dispusiera el reconocimiento de la propiedad comunitaria indígena a favor de su comunidad, que ordenara la restitución del territorio indígena tradicional despojando garantizando su posesión comunitaria. Para ello indicaron que el territorio reclamado se encuentra representado en el mapa participativo que elaboramos juntos.<sup>10</sup>

---

10 Respecto a la causa de territorio luego de seis años que tramitó un juicio de acción de amparo, en diciembre del 2017, la CSJN resolvió aceptar la competencia originaria y dispuso convertirlo en un juicio ordinario. El Ministerio Público de la Defensa readecuó la demanda y la CSJN corrió traslado a las tres partes demandadas: al INAI, a la APN y a la Provincia de Formosa. La APN por su parte interpuso un escrito sosteniendo que no responderá a la demanda por entender que no existe un caso y que no comprende la petición de la comunidad apelando a la figura de “excepción de previo y especial pronunciamiento por defecto legal”.



Mapa del territorio reclamado por la Comunidad *qom Potae Napocna Navogoh*. Formosa. Elaborado por Cardín junto a los miembros de la comunidad, 2010–2013.

Para los indígenas *qom* de *Potae Napocna Navogoh* que llevan adelante el reclamo territorial la alianza entre el gobierno de Formosa y el gobierno nacional funcionó como un muro impenetrable a razones, evidencias y derechos. El abanico de estrategias que desarrollaron para lograr que el relevamiento funcionara como una verdadera herramienta de reconocimiento de la "realidad" territorial, no encontró grieta suficiente por donde escabullirse. A diferencia de los tehuelches de Santa Cruz quienes supieron aprovechar la confrontación entre ambos gobiernos o los *rankülche* de la provincia de La Pampa quienes pudieron articular con el gobierno nacional, los *qom* se enfrentaron a la cerrazón de la alianza gubernamental que había decidido no reconocer a la comunidad sus derechos territoriales. Si bien a lo largo del conflicto los *qom* han demostrado sólidos recursos políticos y simbólicos, en esa instancia de su lucha la fortaleza del acuerdo oficial hizo que sus capacidades y esfuerzos resultaran infructuosos. Ello sin desconsiderar que sus permanentes reclamos impidieron el manejo abiertamente arbitrario del proceso y que lograron establecer pisos mínimos de participación y respeto. Sabiendo, asimismo, que el litigio continúa su marcha tanto en arenas judiciales como políticas.

Lo cierto es que el relevamiento que pudo haber sido un verdadero dispositivo de reconocimiento de derechos fracasó en su objetivo principal. Fue así que se desaprovecharon expectativas,

oportunidades, esfuerzos, tiempo y recursos. En una de las reuniones finales llevada a cabo con participación de todos los actores Félix Díaz denunció el pacto de ambos gobiernos:

¿Por qué los respetan más a los Celia? [familia criolla que ocupa parte del territorio reclamado] ... Nación y provincia hicieron acuerdo [su gente aplaudió] ... Falta voluntad. Si hay voluntad tendrían que estar anotados todos los puntos... Ustedes [los *qom*] marcaron en Croquis pero los técnicos no quisieron ir a comprobar los puntos... Creía que el Croquis iba a ser respetado en la Cartografía ... Las tierras por las que dieron la sangre Celestina, Roberto, Eugenia, Elías quedó afuera. Nos engañaste [dirigiéndose al responsable del INAI], nos hiciste trabajar y nos engañaste.

Lazzari (2018) sostiene que cuando los límites del territorio imaginado por los indígenas se aproximan al imaginado por el ReTeCI, esto es cuando existe un escenario de baja conflictividad, el dispositivo resulta más efectivo. Precisamente, en este trabajo he demostrado que cuando los actores que detectan el mayor poder se abroquelan en contra del reconocimiento de los derechos indígenas los márgenes de maniobra para los indígenas se estrechan significativamente pues la ley nacional nro. 26.160 posee serias limitaciones al respecto. No se ha previsto en el Programa ReTeCI mecanismos que eviten arribar a situaciones como en el caso descrito. Se ha diseñado un dispositivo que sostiene que las diferencias entre los actores se resuelven de un modo objetivo tomando fotos de la realidad. Como si los conflictos ontológicos, ideológicos y epistemológicos (Briones, 2014) se pudieran tratar negando las relaciones de fuerza de dichos actores. En breve, el caso de la comunidad *qom Potae Napocna Navogoh* nos ilumina sobre los serios riesgos que conlleva la norma para los Pueblos indígenas cuando el gobierno nacional y el provincial comparten una imagen de los límites del territorio muy lejana al reclamo indígena.

Considero, por ello, que es tiempo de hacer una reflexión crítica y pensar en nuevos instrumentos. El desafío consiste en elaborar una norma que respete los avances logrados en términos de los derechos indígenas en arenas internacionales y nacionales y que el éxito de su objetivo no dependa de la configuración de fuerzas de los escenarios en donde se implemente, configuración que ha sido por cierto históricamente desfavorable a los Pueblos indígenas.

De hecho, el movimiento indígena y diversas organizaciones indigenistas vienen trabajando en ese sentido. En el año 2018 se han presentado al menos dos proyectos de ley en el Senado de la Nación para instrumentar la propiedad de los territorios comunitarios indígenas. A la luz de la experiencia y con el objeto de evitar los riesgos mencionados en este trabajo habrá que prestar especial atención a los criterios y mecanismos de conformación de las unidades ejecutoras de análisis e instrumentación de la propiedad de los territorios comunitarios indígenas, así como de la autoridad de aplicación y de los órganos de control.

Cabe mencionar, que en los fundamentos de los proyectos presentados por la senadora María M. Odarda y por el senador Federico Pinedo se agradece y reconoce la iniciativa y trabajo de Félix Díaz por que se promulgue la ley. Reconocimiento que permite comprender que la agencia indígena, más allá de tener que enfrentar permanentes sujeciones y aceptar fracasos circunstanciales, no cesa en su búsqueda por el reconocimiento de sus derechos.

## Bibliografía

- Cardín, Lorena (2018). "Entre realidades y simulacros. El proceso de relevamiento del territorio qom." en Carrasco, Morita (comp.): *Campos de interlocución y políticas de reconocimiento indígena en Argentina*. Buenos Aires, Antropofagia. pp. 19–35.
- Cardín, Lorena (2017). "Territorio qom y Memoria: versiones enfrentadas sobre la historia del territorio en conflicto", en *XII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM)*, Misiones, 5 de diciembre.
- Cardín, Lorena (2015). "A nosotros nos dicen usurpadores pero la ley dice preexistentes ¿Cuál tiene más peso?' Tensiones en torno a los criterios del relevamiento del territorio qom", en *XI Reunión de Antropología del Mercosur (RAM)*, Uruguay, 1 de diciembre.
- Cardín, Lorena (2013 a). "En diálogo con el líder qom Félix Díaz", *Voces en el Fénix*, N° 25, pp. 82–89.
- Cardín, Lorena (2013 b). "Construcciones en disputa de la identidad qom. La escenificación de las diferencias ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación" en Tola Florencia; Medrano Celeste y Autor (comps.): *Gran Chaco. Ontologías, poder, afectividad*. Buenos Aires, Rumbo Sur. pp. 361–384.
- Cardín, Lorena (2013 c). "La comunidad qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera) y el proceso de lucha por la restitución de su territorio", en *X Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales UBA., Buenos Aires, 5 de julio.
- Cardín, Lorena (2008). "La vigencia del don entre los toba formoseños. El caso de Colonia Aborígen La Primavera". CD 2 Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencias Antropológicas, FFyL, UBA., ISBN 978–987–1450–29–9.
- Cardín, Lorena y Braunstein, José (2011). Pericia antropológica para la causa *Coyipé Ricardo y otros s/ atentado c/ la autoridad a mano armada; lesiones graves y lesiones leves*. Expte. No 1157, año 2010. Juzgado de Instrucción penal, segunda circunscripción judicial, Prov. de Formosa.
- Briones, Claudia (2014). "Navegando creativamente los mares del disenso para hacer otros compromisos epistemológicos y ontológicos", *Cuadernos de Antropología Social*, N° 40, pp. 49–70.
- Briones, Claudia (2005). "Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales", en Briones, Claudia (comp.): *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires, Antropofagia. pp. 11–43.
- Feit, Harvey (1994). "The Enduring Pursuit: Land, Time, and Social Relationships in Anthropological Models of Hunter–Gatherers and Subartic Hunters' Images", en Burch, Ernest and Ellanna, Linda (comps.): *Key Issues in Hunter–Gatherer Research*. Oxford, Berg. pp. 421–439.
- Grossberg, Lawrence (2003). "Identidad y estudios culturales ¿no hay nada más que eso?", en Hall, Steward y du Gay, Paul (comps.): *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires, Amorrurtu Ediciones. pp. 148–180.
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Guiñazú, Verónica Samanta y Tolosa, Sandra (2014). "El lado oscuro del reconocimiento estatal. ¿Burocratización del reclamo o violencia epistémica?", *Revista Avances del CESOR*, Año 11, N° 11, pp. 77–98.
- Katzer, Leticia. (2010). "Tierras indígenas, demarcaciones territoriales y gubernamentalización.

- El caso Huarpe, Pcia de Mendoza”. *Avá. Revista de Antropología*, N° 16. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169020992006>
- Lazzari, Axel (2018). “Territorear indígena. Conflictos onto-políticos en el proceso de reconocimiento territorial de una comunidad *rankülche* (La Pampa, Argentina)”, *Andes, Antropología e Historia*. Vol. 1, N° 29, pp. 1–33.
- Lazzari, Axel (2014). “¿Prolongar la deuda?: el Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCi) en la Comunidad Epumer”, en *Jornadas en Homenaje a Germán Canuhé: Investigaciones acerca de y con el pueblo ranquel: pasado, presente y perspectivas*, Santa Rosa, 28 de mayo.
- Lazzari, Axel y Autor (2013). “¿Quién le teme a Félix Díaz?”, *Anfibia*, recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/quien-le-teme-felix-diaz/>
- Lazzari, Axel, Rodríguez, Mariela y Autor (2013). “El Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI) en Argentina: derechos de autonomía territorial, prácticas de reconocimiento y emergencias”, en *X Reunión de Antropología del Mercosur*, (RAM), Córdoba, 12 de julio.
- Oliveira, Joao Pacheco de (1993). “As sociedades indígenas e seus processos de territorialização”, en *Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste*, Belém, 1 de junio.
- Rodríguez, Mariela (2016). Informe relevamiento *Ley de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país*. Manuscrito inédito.
- Segato, Rita (2013). “Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico decolonial. Y una Antropología por demanda”, en Segato, Rita: *La crítica de la colonialidad en siete ensayos*. Buenos Aires, Prometeo. pp. 69–100.
- Salamanca, Carlos (2012). *Alecrin, Cartografías para territorios en emergencia*. Rosario, UNR Editora.
- Surrallès, Alexandre (2009). “Entre derecho y realidad. Antropología y territorios amazónicos en un futuro próximo”, *Bulletin de l’IFEA*, pp. 29–45.
- Fuentes consultadas
- Formosa. 1984. Ley integral del Aborigen. Ley provincial nro. 426. [https://www.legislaturaformosa.gob.ar/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=69&nro=426](https://www.legislaturaformosa.gob.ar/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=69&nro=426)
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) 2007. Manual del Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Ley nacional nro. 26.160. [http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/Relevamiento\\_Territorial\\_Comunidades\\_Indigenas.PDF](http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/Relevamiento_Territorial_Comunidades_Indigenas.PDF)
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)–Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) de la provincia de Formosa 2010. Convenio Específico. Ley nacional nro. 26.160.
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)–Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) de la provincia de Formosa 2010. Convenio Marco de Cooperación. Ley nacional nro. 26.160.

# Normativas estatales *versus* derechos indígenas

Reflexiones a partir del caso de las comunidades diaguitas de la puna catamarqueña

Gustavo Pisani  
Daniel Darío Delfino  
Andrea Morales Leanza

## Resumen

En este trabajo nos proponemos reflexionar sobre las limitaciones jurídico–ideológicas y el trasfondo económico–político de la ley nacional 26.160 de “emergencia territorial indígena”, planteando esta reflexión desde la experiencia concreta de nuestro trabajo junto con las comunidades indígenas diaguitas de la puna catamarqueña. En este sentido, cabe agregar que como equipo de investigación interdisciplinar, llevamos trabajando más de 20 años en la región de Laguna Blanca (departamento Belén, provincia de Catamarca), enmarcando nuestras prácticas en el paradigma de una ciencia socialmente útil, por lo que participamos activamente de los reclamos territoriales y nos permitimos aquí discutir las normativas estatales para con los pueblos originarios.

Normativas estatales–conflictos territoriales–comunidades indígenas–puna catamarqueña

## Abstract

In this paper we propose to reflect about the legal–ideological limitations and the economic–political background of the national law 26.160 of “indigenous territorial emergency”, proposing this reflection from the concrete experience of our work together with the Diaguita communities of the Puna of Catamarca. In this sense, as an interdisciplinary research team that we have been working for more than 20 years in the Laguna Blanca region (Belén department, province of Catamarca) from the paradigm of a socially useful science, we actively participate in the territorial claims and we allow ourselves here discuss the state regulations for the native peoples. State regulations–territorial conflicts–indigenous communities–Puna of Catamarca

## Nota introductoria

En el presente trabajo, nos hemos propuesto discutir acerca de las insuficiencias jurídicas tanto técnicas como ideológicas de la ley nacional 26.160 de “*emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas...*” del 2006 y sus prórrogas, leyes 26.554 (2009), 26.894 (2013) y 27.400 (2017), así como las limitaciones propias de los agentes y aparatos políticos y judiciales del Estado argentino para dar una respuesta efectiva a las demandas de los pueblos originarios. En este sentido, nos proponemos analizar:

- i. los presupuestos jurídico–filosóficos de la ley en tanto dispositivos superestructurales que



expresan la estructura de clases o relaciones de dominación al interior de la sociedad, así como el sistema de la propiedad y la racionalidad económica hegemónicas; ii. las relaciones concretas de los pueblos originarios con el Estado y con terceros (terratenientes, empresas mineras, etc.), análisis que tendrá lugar a partir de nuestro trabajo junto a las comunidades diaguitas de la puna catamarqueña.

### Marco teórico-metodológico

En términos generales, nuestro trabajo se enmarca en una epistemología y teoría social marxistas, más específicamente, en lo que entendemos como la praxis de una “ciencia socialmente útil” –o “ciencia popular”, en términos de Orlando Fals Borda–; es decir, aquella práctica científica

*que, con una actitud crítica hacia el statu quo, reflexiva y politizada, se halla comprometida con un proyecto de cambio y emancipación social de las clases subalternas; aquella que apunta a la satisfacción de los fines y necesidades de los sectores populares, tanto a los de mayor trascendencia histórica como a los más inmediatos y “prosaicos” que hacen a sus condiciones materiales de vida. Ello siempre y cuando no sea considerado desde un marco asistencialista (Delfino y Rodríguez, 1991:17).*

Luego, se trata de trabajar en una articulación orgánica con los grupos sociales subalternos, en nuestro caso particularmente, el campesinado indígena, lo cual tiene lugar a través de una metodología de “investigación–acción participativa” (*sensu* Fals Borda, 2012), con el objeto de, justamente, transformar las estructuras de dominación existentes que hacen a su subalternización. Tal es, pues, lo que nos hemos propuesto desde nuestras prácticas profesionales en la región de Laguna Blanca, donde desde hace ya más de veinte años hemos venido sosteniendo un trabajo conjunto con las familias campesinas indígenas, las que durante estos últimos años se han ido organizando comunitariamente y reivindicando su condición de pueblos originarios. Reclamo territorial que tiene por objeto recuperar sus tierras y la gestión comunitaria de los medios de subsistencia de la región (que devendrían bienes comunes), dando fin a la explotación y la opresión que históricamente habían venido sufriendo por parte de las familias latifundistas que usurparon sus tierras.

### ¿Protección o normalización? Discusiones alrededor de la ley 26.160

Luego, como anticipábamos, más allá de analizar la implementación efectiva de la ley nacional 26.160 y sus prórrogas –es decir, los *efectos* de esta normativa jurídica–, creemos que, en un primer momento, cabe preguntarse por el espíritu de la ley, su carácter de política pública y su contexto sociopolítico de enunciación: desde qué paradigma jurídico ha sido elaborada, cuáles son sus presupuestos ideológico–jurídicos, qué relaciones políticas presupone entre el Estado y los pueblos originarios, en qué modelo económico de país pretende inscribir los relevamientos territoriales. En este sentido, no puede soslayarse el hecho que, más allá de que en el Programa Nacional de Relevamiento del Ministerio de Desarrollo Social, se enunciaba como una normativa previa al “reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitarias de las tierras

que tradicionalmente ocupan” las comunidades indígenas, como una herramienta legal para la “protección de la propiedad comunitaria” (Barberi, 2015), se trata, al mismo tiempo, de una ley para el ordenamiento social del espacio: ¿es que puede pensarse esta ley separadamente de otras leyes de ordenamiento territorial, como la ley 26.331 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos” del 2007<sup>1</sup> o la ley 26.639 de “Presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial” del 2010<sup>2</sup>? ¿O antes hay que pensarla como parte integral de un mismo conjunto orgánico de disposiciones jurídicas que se inscriben en un proyecto nacional de organización territorial? ¿Cómo se explica que durante el mismo gobierno en el que se sanciona esta ley, se profundiza el modelo extractivista que hace peligrar la integridad de los territorios indígenas? Modelo en el que, por otro lado, se habría comenzado por facilitar jurídicamente las condiciones políticas para el establecimiento de los enclaves extractivos. Por ejemplo, al determinar que las provincias –según la ley 24.498 de las modificaciones del Código de Minería (1995)– son quienes administran los derechos mineros en los espacios provinciales; es decir, que tienen el poder de determinar las zonas de explotación y de otorgar permisos de exploración y explotación de las minas a las empresas trasnacionales, quedando el Estado provincial impedido de realizar la explotación de las mismas. Asimismo, ante esta retracción de las posibilidades estatales en términos de defensa de los recursos naturales, la autonomización de las comunidades abre la posibilidad de que las empresas trasnacionales puedan negociar en condiciones favorables a las mismas con colectivos sociales marginales y de escaso número de individuos (descontando la situación de extrema precariedad y vulnerabilidad en la que muchas veces se encuentran estas comunidades). Considérese, en este sentido, el caso de la Comunidad Indígena de Antofalla (perteneciente al Pueblo Kolla–Atacameño) y algunas comunidades diaguitas del departamento Andalgalá, que han dado y estarían dando el consentimiento a las empresas y están siendo presentadas por el Estado provincial como modélicas para otras comunidades (y claramente sus líderes están siendo cooptados con prebendas especiales por parte de la empresa y del Estado). Con respecto a las garantías constitucionales aludidas, cabe observar aquí que no sólo no se sancionó durante el kirchnerismo una ley de propiedad comunitaria indígena sino que el proyecto de la misma fue presentado por sectores políticos no oficialistas<sup>3</sup>.

1 Véase por ejemplo el Artículo N° 2, “Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a DIEZ (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores”. Una regulación que no reconoce las variaciones en el tamaño poblacional de las comunidades indígenas ni contempla las diferencias en los usos del espacio (por ejemplo, el sistema de “tenencia vertical” en los Andes) y modos de relacionamiento con el ambiente (extensivo/intensivo).

2 Véase por ejemplo el Artículo N° 7, quedan sujetas a una evaluación de impacto ambiental todas las actividades a realizarse en los glaciares a excepción de 3 sobre las que no pesa prohibición alguna (rescate, científicas y deportivas), no contemplando las relaciones religiosas o de otro orden de las comunidades indígenas.

3 El Proyecto de Ley de Propiedad Comunitaria Indígena (Proyecto de Ley S–069/17, Expediente S–4036/15) fue presentado entonces por los senadores Magdalena Odarda (ARI), Fernando “Pino” Solanas (Proyecto Sur) y Jaime Linares (FAP), y los diputados Miriam Bergman (PTS–FIT), y Alcira Argumedo (Proyecto Sur), Victoria Donda (Libres del Sur), Gabriela Troiano (PS) y Pablo López (PO–FIT), etc., y tratado recién en una reunión en el Senado de la Nación el día 28/4/2018 junto con representantes de organizaciones de pueblos originarios (CCPPIA, ENOTPO, ONPIA, AIRA, OPINOA, MOWITOB, Confederación Mapuche de Neuquén, Coordinadora del Parlamento Mapuche–Tewuelche de Río Negro, Federación Pilagá, Unión de Pueblos de la Nación Diaguita de Tucumán, etc.) y otras organizaciones que apoyaban el proyecto (CELS, ENDEPA, SERPAJ, AADI, GAJAT, etc.)

Luego, ¿no podría tratarse de una *voluntad de normalización*, antes que una voluntad política real de reconocer plenamente los derechos indígenas? Quizás, antes de pretender explicar una contradicción, habría que preguntarse si esa contradicción existe realmente, o si sólo se trata de la apariencia de una contradicción. En este sentido, otro aspecto discutible de la ley es su carácter de “emergencia” y la temporalidad urgente que instituye. Es decir, no la urgencia de atender la problemática indígena, lo que está fuera de cuestión, sino la pretensión de que en el corto plazo de cuatro años se pueda llegar a resolver la situación territorial de las comunidades y además, lo acotado de los resultados obtenidos, dada la emergencia decretada, ya que, concretamente, a la fecha se han relevado los territorios de menos de la mitad de las comunidades registradas. Si la ley viene a abrir un paréntesis –bienvenido, sin género de duda, por las comunidades y quienes trabajamos con ellas–, un espacio de tiempo de cuatro años, en el que se suspenden los desalojos y juicios a fin de que se lleve a cabo el relevamiento territorial (histórico–antropológico, jurídico y catastral) de las comunidades indígenas, esta temporalidad jurídica, ¿no pertenece a la razón estatal ya establecida antes que a la realidad indígena? ¿Es que no resulta lógicamente inteligible la ley conforme la racionalidad del cálculo económico? Es decir, a la razón económica la ley aparece, efectivamente, como un dispositivo jurídico para cartografiar o radiografiar –“nos permitirá tener una radiografía exacta”, en las palabras de la propia (ex–ministra) Alicia Kirchner– el espacio entendido en términos de explotación de recursos naturales (expansión de la frontera agrícola, monocultivo, agroindustria, megaminería, extracción de hidrocarburos, represas hidroeléctricas, deforestación de los bosques nativos, etc.) y mercantilización de la tierra (negocio inmobiliario). Con lo que no resulta extraño, en este sentido, que en el enunciado de la ley se pensara en los términos positivistas de comunidades indígenas que han sobrevivido desde el siglo XIX y no en términos de un proceso histórico; es decir, con vistas a responder a la dinámica social de los fenómenos de reetnización y emergencia de comunidades indígenas que han tenido lugar en la nueva coyuntura jurídico–política que se abre a fines del siglo pasado en los países latinoamericanos (Bengoa, 2000; Bartolomé, 2002), y en la que nuevos sujetos étnicos se organizan a partir de la desestructuración y diseminación de la que han sido objeto: los grupos étnicos, como observara Fredrik Barth (1976), tienen que ser entendidos, en primer lugar, como un proceso de subjetivación. Luego, cuando en el mismo título de la ley se agrega “cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes”, ¿qué sentido tiene este agregado sino pretender determinar o circunscribir los sujetos indígenas? Con lo que el presupuesto jurídico–político de la ley es que entiende que se legisla sólo sobre una situación de hecho, cuando, esencialmente, se trata de una situación de derecho. Si no, ¿cómo el Estado puede pretender emplazar a los sujetos indígenas que él mismo se ha empeñado en deconstruir a lo largo de 200 años? ¿No es que los delitos de lesa humanidad no prescribían? ¿O es que, justamente, hay un problema en la comprensión de la naturaleza misma sobre lo que se está legislando? ¿No hay, pues, un problema de conciencia histórica (que, evidentemente, nos devuelve a la estructura de clases), por el que no se concibe aún que el genocidio indígena ha sido constitutivo del proceso de formación del Estado–nación argentino (Lenton, 2013)? Y es así que, nuevamente, nos deslizamos en un sistema de pensamiento colonizado: la ley 26.160 y sus prórrogas es una ley para indígenas, no es una ley del “derecho indígena”; necesaria, sin duda, en tanto instrumento legal para que las comunidades

puedan formalizar sus reclamos,<sup>4</sup> pero que está muy lejos de ser suficiente, en tanto se inscribe en el derecho liberal (es decir, el régimen jurídico-político de la propiedad privada) y entiende el derecho indígena que en esencia, es un derecho consuetudinario, como subordinado al derecho positivo argentino y sus instituciones (Frites, 2011).

De hecho, en el Nuevo Código Civil y Comercial del 2015, a excepción de los cuatro renglones del artículo 18, en sus 900 páginas sólo expresa aspectos e instituciones del derecho privado: la posesión y propiedad comunitaria indígena carece aún de una legislación específica. En el que, por otro lado, fuera de reiterar lo que dice la Constitución Nacional, se subordina el reconocimiento del derecho a la posesión y propiedad comunitaria al requisito *sine qua non* de que a las comunidades se las haya ya registrado como personas jurídicas en las oficinas del Registro Nacional de Comunidades Indígenas del INAI (lo que, por otro lado, suele ser un interminable proceso burocrático sujeto a la voluntad política del gobierno de turno, y mientras tanto las comunidades tienen que conducirse a partir de una mera existencia de hecho, con las limitaciones jurídicas que ello implica, viéndose imposibilitadas muchas veces a acceder a fondos y políticas sociales específicamente reservadas a poblaciones indígenas). En este sentido, cabe observar aquí que

el concepto de personaría jurídica resulta un concepto en principio ajeno a las culturas de los pueblos indígenas. Con el devenir de los procesos históricos fue incorporado por éstos a su cultura ante la necesidad de ‘existir’ jurídicamente para hacer valer sus derechos. Fundamentalmente para juridización de sus demandas territoriales” (Frites, *op.cit.*:73).

Por lo demás, las categorías y conceptos jurídicos sólo expresan la concepción occidental moderna del mundo, no las cosmovisiones indígenas.<sup>5</sup> Sigue existiendo, pues, un vacío jurídico fundamental en lo referente al reconocimiento del indígena como sujeto de derecho, vacío que, en términos benjaminianos, se traduciría como un “estado de excepción”: como lo recalca Giorgio Agamben, “el estado de excepción constituye antes bien un estado kenomático, un vacío de derecho” (2004:30). Estado de excepción de los grupos indígenas que, por otro lado, se corresponde con una espacialización de los derechos humanos; es decir, una compartimentalización en función de la cual se determinan unas regiones como espacios de derecho, donde se goza de derechos civiles, y otras como espacio de naturaleza, donde no hay estado de derecho, sino que son espacios concebidos como la externalidad de la civilidad; es decir, como estados de naturaleza constituidos al interior mismo de la sociedad (periferias urbanas y rurales) y que, por lo

4 Aunque los relevamientos territoriales que se han realizado son insuficientes, todavía hay comunidades indígenas sin relevar, son contados los casos en que se llevó a cabo la “regulación dominial” de las tierras indígenas, y, de hecho, actualmente el INAI ya no realiza los relevamientos por falta de presupuesto.

5 Por ejemplo, la propiedad comunitaria indígena no puede ser entendida como un derecho real, en tanto en un derecho real, la tierra es concebida como cosa, objeto de comercio, y esta visión economicista no se corresponde con la cosmovisión indígena. Lo que ha llevado a que en los últimos tiempos y por reflexión de lo acontecido con otros desarrollos estatales en las modificatorias constitucionales (República Plurinacional de Bolivia y la de Ecuador), algunos juristas constitucionalistas tales como Eugenio Zaffaroni (2011) se abocó a tratar a la Tierra como sujeto de derecho.

general, es donde se localizan los territorios indígenas.<sup>6</sup> Ahora bien, esta espacialización de los derechos humanos –o, si se quiere, lo que Claudia Briones (2005) denomina “geografías estatales de inclusión y exclusión”– no se explica en sí misma sino como expresión jurídico-política de la espacialidad del capitalismo, que ha establecido una jerarquía de los derechos y de los espacios entre y al interior de las naciones, determinando poblaciones y ecosistemas como sacrificables. Es decir que, en suma, como sujeto de derecho, el indígena cae en la abstracción jurídica y en un estado de excepción (contradicción que en los estados de bienestar se conservó sin superar). Como lo resume Juan Radovich (2014:139):

En síntesis, podríamos caracterizar a la acción oficial en torno a la cuestión indígena llevada a cabo históricamente en la Argentina de la siguiente manera: a) desconocimiento generalizado a todo nivel de la cultura de los pueblos originarios. En caso de ser reconocidos, generalmente se lo hacía desde una visión empirista, preterista y estereotipada, basada en generalizaciones acríticas, positivistas y ahistóricas; b) inadecuación de las acciones llevadas a cabo, a las características específicas de las culturas indígenas (incluso en áreas tan sensibles como educación bilingüe e intercultural, territorialidad, salud y producción artesanal); c) falta de real participación protagónica de los destinatarios de las políticas diseñadas; d) carencia de objetivos generales comunes en todas las áreas; e) escasa coordinación entre sectores; f) ausencia de monitoreo y evaluaciones de las políticas y acciones ejecutadas; g) desconocimiento y falta de aplicación de instrumentos legales y disposiciones jurídicas del orden provincial, nacional e internacional referidos a la cuestión indígena; h) ausencia de políticas destinadas a la población indígena urbana.

*Y es que los gobiernos llamados nacional-populistas no han podido superar –ya por su ideología en principio nacionalista, ya porque en sus políticas sociales no se desmarcaron en general de un keynesianismo o bonapartismo de Estado– el culturalismo y la abstracción inherentes a las políticas indigenistas de los '90 y, tras la crisis del 2001, la propia limitación de los programas de inclusión social de pensar lo indígena en términos de pobreza, el indígena como objeto de una política asistencialista, conforme la cual*

*el Estado ha procurado encapsular la cuestión indígena en programas de asistencia a la pobreza, suturando los puntos de conflictividad entre el Estado argentino y los Pueblos indígenas (Lenton y Lorenzetti, 2005:270).*

Es decir, durante los gobiernos neoliberales en los '90, se presupone una separación entre la condición jurídica y la realidad socioeconómica del indígena, lo que a su vez se traduce en su enajenación política (es decir, que no tienen una participación real en las instituciones de

---

<sup>6</sup> De hecho, “...los pueblos originarios de la República Argentina se encuentran hoy en las regiones donde existen los mayores índices de pobreza y de indigencia. Se hallan por tanto entre los grupos poblacionales con mayores dificultades de acceso a servicios esenciales de salud, vivienda, educación, como así también a los recursos, particularmente a la tierra y al trabajo” (Trincherro, 2009:4).

gobierno): el indígena no constituye un sujeto de derecho pleno, sino un sujeto fragmentado, mutilado, que se conserva a título cuasi de espécimen en la sociedad civil (“minoría étnica”), sin que ello signifique una *reforma* del aparato estatal ni del sistema jurídico establecido, ni –en Argentina al menos– una *reforma agraria* que conlleve una redistribución de las tierras.<sup>7</sup> En suma, pues, se reducen los derechos indígenas a derechos culturales, lo que Charles Hale (2004) denomina el “proyecto cultural neoliberal del indio permitido” del “multiculturalismo neoliberal”, y que hace referencia a “cómo los gobiernos utilizan los derechos culturales para dividir y neutralizar a los movimientos indígenas” (*Ibid.*:4). Lo que, como ya observaba Mariátegui (2005), conducen a su subsiguiente *abstracción*, en tanto se concibe la problemática indígena en términos de un mero problema étnico o cultural,<sup>8</sup> con lo que el problema de la tierra es soslayado, cuando “el problema indígena se identifica con el problema de la tierra” (*Ibid.*:81), es decir, con reclamos territoriales que entran en abierto conflicto con los emprendimientos capitalistas y la lógica del mercado (o, en otros términos, la contradicción existente entre la propiedad comunitaria indígena y la propiedad privada).

Esta abstracción y culturalismo, pues, es lo que hacía falta superar, y el kirchnerismo, a pesar del instrumento legal que constituye la ley 26.160, no pudo salirse de su paradigma progresista y desarrollista al introducir en su agenda las cuestiones indígenas, como quedó en evidencia en el discurso de la entonces Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en ocasión del encuentro con representantes indígenas que tuvo lugar durante los festejos del Bicentenario (25/5/2010):

Las cosas han cambiado, el mundo ha evolucionado y si te descomponés y te tengo que operar, no te puedo operar en medio del monte, te tengo que operar en un hospital (...). ¿Se entiende lo que digo? Porque si no caemos en lo otro, que es en el indigenismo... Además de trabajar mucho, hay que hacerlo con la inteligencia y racionalidad de conservar los grandes valores culturales que cada pueblo trae, pero también aceptar las cosas que la modernidad nos da para poder vivir mejor. Milagro: el tema del petróleo, bueno (...) el petróleo es una cosa que la necesitamos también... Quiero serles absolutamente sincera. Si hay petróleo en un lugar y los que están allí tienen que ser (...) en todo caso llevar a ese contingente de compañeros a otro lugar, exactamente con las mismas características y condiciones, pero no podemos dejar, Milagro, de sacar el petróleo porque lo necesitamos para poder desarrollarnos, para poder vivir. Creo que tenemos que ser, por sobre todas las cosas, inteligentes. Ser inteligentes no nos va a hacer menos tributarios de nuestras culturas

7 Y es que, como observa Liliana Tamagno, “...las posibilidades de cumplimiento de los derechos indígenas se ven sumamente limitadas por una estructura social signada por procesos de concentración de capital y grados crecientes de explotación y concentración de poder, que generan una posibilidad creciente de manipulación y clientelismo” (Tamagno, 2014:13).

8 “La reivindicación indígena carece de concreción histórica mientras se mantiene en un plano filosófico o cultural. Para adquirirla –esto es para adquirir realidad, corporeidad– necesita convertirse en reivindicación económica y política. El marxismo nos ha enseñado a plantear el problema indígena en nuevos términos. Hemos dejado de considerarlo abstractamente como problema étnico o moral para reconocerlo concretamente como problema social, económico y político. Y entonces lo hemos sentido, por primera vez, esclarecido y demarcado” (Mariátegui, 2007:43).



originarias, al contrario. Lo que tenemos que hacer, en todo caso, es poder participar de los beneficios de esas cosas que se encuentran. Y lograr que, si te vas a otro lugar, en ese otro lugar te pongan una escuela, un hospital, un dispensario (...). O sea utilizar nuestra inteligencia para poder negociar. Si actuamos con inteligencia y el sentido de mejorar, de progresar, que no significa renunciar a lo que uno piensa, pero (...) Yo escuché sonar celulares aquí. Ustedes tienen celulares, no están negándose, no se comunican como antes, con humo. Necesitan el celular para comunicarse y no significa que dejen de ser un pueblo originario. Por eso yo creo que tenemos que ser realistas también, sinceros y sensatos ¿no? (lo subrayado no fue enfatizado en el discurso).

### De la situación de las comunidades diaguitas de la puna catamarqueña

La región de Laguna Blanca (al norte del departamento Belén, provincia de Catamarca), es una región de la puna catamarqueña poblada por familias campesinas indígenas que producen y han producido tradicionalmente sus medios de vida sobre la base del pastoreo de ovejas, llamas y cabras, la cría y/o arriería de burros y mulas (y, secundariamente, de vacas), la horticultura (principalmente, el cultivo de habas y papas), el hilado de la lana con huso y la producción artesanal de tejidos, la recolección y uso de elementos naturales (leña, barro, sal, hierbas, etc.) y la captura y esquila de vicuñas. Las tierras que habitan, sin embargo, han sido en su mayor parte usurpadas por familias terratenientes o latifundistas que dicen tener títulos de propiedad sobre estas tierras, con lo que muchas de las familias campesinas de la región han tenido y tienen aún el carácter de *arrendatarios*, es decir, que tienen que pagar una renta en especie (por lo general, llamas, corderos, terneros o tejidos), en servicios personales (arriería, peonaje, servicio doméstico, etc.) o en dinero a los supuestos propietarios por el derecho de habitar en los parajes en los que han nacido (y en la que han nacido sus padres y sus abuelos) y por el derecho de pastaje o “yerbaje” de sus animales. Y en tanto que, como ya lo decía Mariátegui, el problema indígena es el problema de la tierra, en el espacio de los últimos diez años, se comenzó a tener conocimiento de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales (principalmente, el artículo 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, la ley 26.160, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la ley 24.071, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas) a través de la participación de algunos/as comuneros/as en la Escuela de Gobernanza Indígena de Amaicha del Valle, las familias campesinas de la región comenzaron a tomar conciencia de sus derechos colectivos, reafirmando su identidad étnica y organizándose como comunidades indígenas con el objeto de reivindicar sus derechos históricos sobre la tierra y acabar con los abusos que venían sufriendo históricamente –y siguen sufriendo– por parte de estas familias que usurparon sus territorios.

En razón a lo cual, se han conformado a la fecha cinco comunidades, todas ellas pertenecientes a la Nación Diaguita: Comunidad Indígena de Corral Blanco, Comunidad Indígena La Angostura, Comunidad Indígena de Aguas Calientes, Comunidad Indígena de Laguna Blanca y Comunidad Indígena de Carachi, todas ellas en distintas etapas de organización interna, si bien trabajan articuladamente entre sí y con otras comunidades diaguitas, tanto a nivel regional como provincial. Se trata, pues, de un proceso de organización comunitaria y reindianización, reetnización o etnogénesis, a través del cual las familias campesinas tratan de

superar su estado de diseminación o separatidad bajo la forma jurídica de “pueblo originario” concebida por el Estado nacional, con el objeto estratégico de afirmar sus derechos históricos y etnopolíticos sobre su territorio, en lo que puede entenderse como un ejercicio de restitución del derecho comunitario y desalienación territorial. Es decir que, estructuralmente, se trata de la comunión de las familias campesinas en una organización juramentada sobre la base del derecho consuetudinario o comunitario –“derecho mayor”, como lo llaman lxs caciques–, que se reivindican como sujeto étnico para afirmar su derecho histórico a una tierra que le ha sido enajenada, extrañada. Tal es el sentido profundo, estructural, de las reuniones de comuneros en la que buscan darse un estatuto, un sistema de gobernanza, distribuyendo poderes y responsabilidades entre ellos, labrando un acta en cada reunión, reglamentando sobre prácticas que hasta ahora eran llevadas separadamente, según el buen entender de cada uno, acordando acciones al interior de la comunidad o bien en conjunto con otras comunidades, y también arrogándose el derecho de amonestar y fijar castigos a las prácticas individuales que atentan contra el bien de la comunidad. Lo cual responde, en su conjunto, además del ya mencionado problema de la tierra (la necesidad de restablecer la propiedad comunitaria de las tierras, en tanto las mismas les han sido enajenadas o bien están desmembradas), a la nueva amenaza que representa el establecimiento de proyectos mineros en la Reserva de Biósfera. De hecho, actualmente hay alrededor de 60 pedimentos mineros en la Reserva y ya se han hecho exploraciones mineras, encontrándose, al parecer, metales preciosos en Alto El Mulato, sin que no sólo haya tenido lugar a la fecha ninguna consulta previa, libre e informada, sino que incluso han llegado agentes de las empresas minera en forma enmascarada y engañosa, para hacer firmar “encuestas” a lxs comunerxs de Aguas Calientes. Asimismo, cabe mencionar también a los problemas sociales –largamente adolecidos– resultantes de la escasa presencia de las instituciones públicas en esas regiones periféricas (problemas de salud, comunicación, educación, energía, agua, etc.) y a los que se ha tratado de buscar una solución a través de estas formas organizadas. Por otro lado, se están generando tensiones en torno a la gestión y uso de lo que las comunidades conciben como sus medios de subsistencia y bienes comunes, y el Estado provincial, como recurso público (particularmente, por ejemplo, en el caso de la captura y esquila de vicuña para aprovechamiento de su fibra).

En suma, la ley 26.160 vino a significar un instrumento legal para frenar los juicios y desalojos de las familias comuneras por parte de los terratenientes, y posibilitar un espacio de tiempo para su organización y consolidación como comunidades indígenas. En lo que respecta concretamente a nuestra participación, desde el Instituto Interdisciplinario Puneño de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCA) y con el asesoramiento y participación de miembros de la Agrupación de Abogadxs Populares de Catamarca, hemos venido acompañando a las comunidades indígenas de la región en la tramitación de sus personerías jurídicas ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), y asimismo hemos comenzado a llevar adelante, a pedido de las comunidades, los relevamientos territoriales, si bien todavía no se formalizó el convenio con el INAI, a pesar de que a, solicitud de las y los caciques, ha sido formulado el pedido desde el Rectorado de la UNCA, lo que parecería estar dando cuenta de una falta de voluntad política de efectivizar los relevamientos territoriales, sobre todo teniendo en cuenta la desjerarquización y reducción de personal que han sufrido en estos últimos años los

organismos estatales encargados de realizar los relevamientos territoriales, así como la falta de financiamiento específico para realizar estos estudios, lo que deja a las comunidades desamparadas a pesar de que la ley de emergencia territorial haya sido prorrogada.

Volviendo sobre el presunto rol que tendría que tener el Estado en relación al derecho de las comunidades indígenas a la consulta y consentimiento previo, libre e informado y a su libre participación, observamos que no sólo el Estado no está garantizando que se tomen las medidas de consulta y participación necesarias previamente a cualquier medida o acción y que las mismas se celebren de buena fe y bajo ningún tipo de coerción, sino que interviene abiertamente en favor de los intereses de las empresas mineras, en tanto el Estado es socio de aquéllas al beneficiarse a través de las regalías.<sup>9</sup> De hecho, en la provincia la minería devino una política de Estado, que se impone no sólo por sobre los derechos de los pueblos indígenas sino por sobre los derechos humanos de las poblaciones del interior que se localizan en las áreas próximas a las minas y salares, y tan es así que en todo acto o evento oficial el gobierno se presenta bajo el *slogan* de una “Catamarca minera”, decretando así en forma autoritaria y violenta que la provincia es un distrito minero, reprimiendo asimismo toda manifestación antiminera que tenga lugar durante los actos públicos. Particularmente en la región de puna, actualmente la población antofagasteña, distintas organizaciones sociales y lxs mismxs caciques de las comunidades diaguitas de la puna, han denunciado los impactos negativos que conllevaría la consecución del proyecto de construir un acueducto para desviar y canalizar el río Los Patos para abastecer de agua a las empresas mineras establecidas en el Salar del Hombre Muerto (dpto. Antofagasta de la Sierra), como la minera norteamericana Livent Corporation (ex FMC Lithium) y su subsidiaria argentina Minera del Altiplano S.A., habida cuenta que, tratándose de un ambiente desértico, el consumo de agua para la extracción de carbonato y cloruro de litio y sales borácicas de las salinas comprometería seriamente a las poblaciones humanas y la biodiversidad local, no sólo por el uso y contaminación del agua, sino también por la perturbación misma del sistema hídrico en los frágiles ecosistemas de puna.

### El incierto panorama político de la ley

En suma, las insuficiencias de la ley 26.160 se han visto acrecentadas por la ausencia de una solución efectiva por parte de las instituciones estatales, el desfinanciamiento establecido en la última prórroga (ley 27.400),<sup>10</sup> así como la falta de política de Estado concreta (acentuada durante el macrismo) en la legislación en materia de propiedad comunitaria indígena y la inexistencia, asimismo, de titulación y escrituración de los territorios comunitarios,<sup>11</sup> con lo que la ley, a pesar

9 Es decir, que conforme lo estipulado en el Art. 75, inc. 17 y el Convenio 169 de la OIT, art. 15, el Estado debe de cumplimentar, frente a planes de inversión, desarrollo, exploración o explotación de bienes naturales o culturales en territorios indígenas, un triple estándar: consulta y consentimiento; estudios de impacto socioambientales; y participación de las comunidades en los beneficios o la administración y gestión comunitaria del bien o recurso en cuestión según es derecho de las comunidades indígenas.

10 Falta de presupuesto como en la última prórroga, la 27.400, en la que directamente se quitó el presupuesto de la ley, como había estado contemplado por sus precedentes y en esta nueva formulación el Poder Legislativo de la Nación cedió esa potestad al Poder Ejecutivo, aún a sabiendas de la nula voluntad de financiamiento.

11 “...la ley no prevé una solución a la cuestión de la propiedad comunitaria y su correspondiente titulación. Ese

de sus limitaciones y de su aislamiento en el conjunto de las leyes nacionales, constituye un instrumento legal con el que cuentan hoy las comunidades indígenas para defender sus derechos territoriales en el régimen jurídico-político de la propiedad privada y sus instituciones. No se trata, pues, de que no existen normativas que refieran a los derechos territoriales indígenas, sino de su carácter subalterno con respecto a la normatividad establecida y el desconocimiento generalizado de los derechos indígenas entre los funcionarios públicos de la esfera jurídica (jueces, fiscales, ministros, secretarios, etc.), por no hablar de la esfera política. Como lo expresaba, Orlando Carriqueo, Werken y Secretario Ejecutivo de la Coordinadora del Parlamento Mapuche Tewuelche de Río Negro, en ocasión del tratamiento del proyecto de ley de propiedad comunitaria indígena:

Esta ley da marco a las demandas de los pueblos. Esas demandas chocan contra la realidad social de una construcción que nos deja afuera de todo porque no nos comprenden (...) A 5 o 6 meses de la prórroga de la ley 26.160 no se continuó el relevamiento en ningún lado. ¿Hasta cuándo vamos a seguir poniendo nuestra voluntad, nuestra buena fe, nuestro consentimiento a leyes que nunca se sancionan y terminamos enfrentados con la policía, poder judicial y poderes económicos para poder sostener los territorios? Que la minería y el petróleo no avancen en los territorios es una necesidad (Informe de la Comisión Unicameral Especial de los Pueblos Indígenas, 24/4/2018).

Por otro lado, es cierto que en el macrismo la ley se ha revelado como un instrumento insuficiente para evitar la criminalización y persecución de los movimientos indígenas: “los indígenas como enemigo interno terrorista”, en palabras de la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich. Luego, se constituye ideológicamente a los grupos indígenas como enemigos del Estado: “no vamos a permitir una república mapuche en medio de la Argentina” (Patricia Bullrich, en una entrevista con Radio Mitre). Discurso nacionalista en el que se reifica un Estado monolítico, monocultural, etnocéntrico, racista, instalando la (falsa) antinomia de unidad nacional *versus* la descomposición (fragmentación, desintegración, balcanización, disgregación, etc.) del Estado por los grupos indígenas, en una palabra, el Estado-nación como absoluto: se habla de la extranjería de los Mapuches cuando se trata de una nación que pre-existe a la conformación de los Estados nacionales, o bien, se habla de los Rankülche o Wichí como organizaciones indígenas terroristas: ambas “operaciones ideológicas” (Trincherro, 2005), en las que el racismo de Estado aparece como una estructura mental contemporánea. La noción de “terrorismo”, por otro lado, es una noción jurídico-política que el imperialismo norteamericano ha instalado como dispositivo legal en el sistema-mundo moderno, para dar un marco de legalidad a la suspensión de los derechos civiles en el nuevo estado de guerra global y que será introducido en el Código Penal argentino en el 2007 a través de la ley 26.268, bajo el argumento justificativo (propuesto por el mismo Estados Unidos) de la lucha contra el narcotráfico<sup>12</sup> y que, básicamente, es un dispositivo legal por medio del cual el Es-

---

sigue siendo un desafío pendiente para el Estado que deja a las comunidades en una situación de vulnerabilidad respecto de la seguridad jurídica sobre sus territorio” (Barberi, *op.cit.*:109).

12 No es casual, en este sentido, que, de nuevo la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, haya afirmado

tado puede concebir jurídicamente la protesta social como un acto terrorista y así ordenar la represión y judicialización de las organizaciones civiles que luchan por sus derechos (en este caso, los movimientos indígenas). No obstante las reformas introducidas en el 2011 ante las controversias sociales (ley 26.734), la interpretación jurídica de *qué es el terrorismo* sigue siendo absolutamente subjetiva. Luego, los indígenas son representados como terroristas por supuestamente constituir un factor de disgregación del Estado-nación moderno, es decir, en otras palabras, por defender los derechos de los pueblos indígenas frente a la economía de mercado, por afirmar sus derechos a la libre determinación, a la autonomía o autogobierno, a tener sus propias instituciones de gobierno y justicia, a participar del Estado, todos, por otro lado, derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas del 2007. Es claro, sin embargo, que su integración implica una reforma del Estado existente, un Estado plurinacional, aún cuando el sostenimiento de un “proceso de construcción nacionalitaria” (Bartolomé, 2002), por parte de las naciones étnicas o “naciones sin estado” (*Ibidem*), en un país en el que su población indígena no sólo es minoritaria sino que ha sido de hecho estadísticamente subrepresentada (en el Censo Nacional del 2001 se hablaba del 3%) y que desde el INDEC se busca subrepresentar aún más en el Censo del 2020, supone una lucha jurídico-política a largo plazo. Sobre todo en el contexto actual, en el que desde los sectores hegemónicos se busca restablecer el discurso europeísta de la extinción de los indios (o de su inminente extinción) por un lado, y, por otro, de la extranjería de los grupos indígenas existentes, pretendiendo regresar al *estado de guerra* (después de que el mismo se redujera, ya a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, en un *estado de policía*). Y en este panorama político incierto, la situación de las comunidades indígenas es tan inestable, que sus supuestas garantías constitucionales dependen de una ley con fecha de vencimiento del 23 de noviembre del 2021, que no se sabe si será o no prorrogada nuevamente, produciendo así –paradójicamente– una nueva situación de precariedad, máxime que al endeudamiento del país podría traer aparejado una nueva fase de profundización del modelo extractivo. Abogamos, en fin, porque se generen instrumentos legales que no dejen expuestos a los pueblos originarios a las vicisitudes y vaivenes de las políticas de gobierno.

### Bibliografía citada

- Agamben, Giorgio (2004). *Estado de excepción. Homo Sacer II*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Barberi, Paula (2015). “La ley 26.160 como política pública orientada a la protección de la propiedad comunitaria indígena”, en: *Propiedad comunitaria indígena*, Fernando Kosovsky y Sonia Ivanoff coordinadores, pp. 101–122. Comodoro Rivadavia, Editorial Universitaria de la Patagonia.
- Barth, Fredrik (1976). “Introducción”, en: *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, Fredrik Barth compilador, pp. 9–49. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bartolomé, Miguel A. (2002). “Movimientos indios en América Latina. Los nuevos procesos de construcción nacionalitaria”, en: *Desacatos*, Vol. 10, pp. 148–166, México D.F.

---

recientemente que existiría “una relación muy estrecha” entre las organizaciones sociales y el narcotráfico.



- Briones, Claudia (2005). "Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales", en: *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Claudia Briones compiladora, pp. 9–36. Antropofagia, Buenos Aires.
- Delfino, Daniel y Pablo Rodríguez (1991) *Crítica de la arqueología pura*. Manuscrito inédito.
- Fals Borda, Orlando (2012). *Ciencia, compromiso y cambio social*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
- Frites, Eulogio (2011). *El derecho de los pueblos indígenas*. Buenos Aires, PNUD–Rosa Guarú–INADI.
- Hale, Charles (2004). "El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del 'indio permitido'". Ponencia para la Conferencia, *Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado*, organizado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).
- Lenton Diana (2013). "Nuevas y viejas discusiones en torno a la aplicabilidad del concepto de genocidio en la historia de las relaciones entre el genocidio y los pueblos originarios", en: *Prácticas genocidas y violencia estatal en perspectiva transdisciplinar*. Bariloche, Publicaciones del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, CONICET / UNRN. [http://iidypca.homestead.com/Pr\\_cticas\\_Genocidas\\_y\\_Violencia\\_Estatal\\_en\\_perspectiva\\_transdisciplinar..pdf](http://iidypca.homestead.com/Pr_cticas_Genocidas_y_Violencia_Estatal_en_perspectiva_transdisciplinar..pdf)
- Lenton, Diana y Mariana Lorenzetti (2005). "Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neosistencialista", en: *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Claudia Briones compiladora, pp. 273–304. Buenos Aires, Antropofagia.
- Mariátegui, José Carlos (2005). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Empresa Editora El Comercio.
- Radovich, Juan Carlos (2014). "Política indígena y movimientos etnopolíticos en la Argentina contemporánea. Una aproximación desde la antropología social", en: *Revista Antropologías del Sur* 1, pág. 133–145.
- Tamagno, Liliana (2014) "Políticas indígenas hoy. Un nuevo "parto de la antropología". Etnicidad y clase", en: *Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras. Tomo II*, Hugo Trincheró, Luis Campos Muñoz y Sebastián Valverde compiladores, pp. 9–36. Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Trincheró Hugo (2005). "Estigmas del genocidio indígena en el cuerpo del Estado–nación", en: *Revista Espacios* N° 32, pp. 33–38. Buenos Aires, FFyL–Universidad de Buenos Aires.
- Trincheró, Hugo (2009). "Pueblos originarios y políticas de reconocimiento en Argentina", en: *Papeles de Trabajo* N°18. Buenos Aires, UNSAM.
- Zaffaroni, Eugenio R. (2011). *La Pachamama y el Humano*. Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo–Ediciones Colihue.

# Provincia de Buenos Aires y NorPatagonia

Dos regiones atravesadas por la Ley 26.160.  
Un análisis acerca de su prórroga e implementación

Malena Castila  
Juan Manuel Engelman  
Sebastián Valverde

## Resumen

En el presente artículo nos proponemos describir y analizar el contexto en el cual la Ley 26.160 se instrumentó en dos regiones del país, la provincia de Buenos Aires y la región de Norpatagonia en la República Argentina. Nos centraremos en un primer momento en describir el escenario que se suscitó en el 2017 a partir de la prórroga de la Ley, en el que diferentes espacios de la sociedad civil, entre ellos las universidades, fundaciones, asociaciones civiles, nos involucramos junto a las comunidades originarias para reclamar por la continuidad y ejecución de la Ley. Este apartado da cuenta del rol que ocuparon aquellos sectores de la sociedad en dicho reclamo junto a las comunidades étnicas, dejando de lado, los espacios que la academia ocupa cotidianamente. En un segundo momento, analizaremos la implementación de la Ley en diferentes ámbitos del país para dar cuenta de la diversidad existente no solo en la implementación, sino también la ejecución de la ley. Para ellos retomaremos el caso de las comunidades de *Cacique Hipólito Yumbay* y *Guaguajni Jall'pa*, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires y seguidamente nos abocaremos a la zona del Parque Nacional Nahuel Huapi, en las provincias de Neuquén y Río Negro, en la región cordillerana de Norpatagonia argentina. Finalmente, se desarrollarán las conclusiones de este trabajo elaborado por antropólogos que se desempeñan en la temática y regiones aquí presentadas.

Palabras Clave: Ley, Indígenas, Territorio, Política

## Abstract

In this article, we propose to describe and analyze the context in which Law 26,160 was implemented in two regions of the country, the province of Buenos Aires and the North American Patagonia region in the Argentine Republic. We will focus initially on describing the scenario that arose in 2017 from the extension of the Law, in which different spaces of civil society, including universities, foundations, civil associations, we get involved with the original communities to claim for the continuity and execution of the Law. This section seems interesting to develop, to give an account of the role that those sectors of society occupied in said claim together with ethnic communities, leaving aside the spaces that the academy It occupies daily. In a second moment, we will analyze the implementation of the Law in different urban

areas of the country to account for the diversity that exists not only in the implementation, but also the execution of the law. For them we will return to the case of the communities of Cacique Hipólito Yumbay and Guaguajni Jall'pa, Almirante Brown, province of Buenos Aires and then we will go to the Nahuel Huapi National Park area, in the provinces of Neuquén and Río Negro, in the region mountain range of Norpatagonia Argentina. Finally, the conclusions of this work prepared by anthropologists who work in the subject and regions presented here will be developed

Keywords: Law, Indigenous, Territory, Politics

## Introducción

La Ley N.º 26.160 –sancionada en 2006 y prorrogada en 2009, 2013 y 2017– resulta de vital importancia para las comunidades indígenas de la Argentina, ya que a partir de esta normativa es posible frenar los desalojos y avanzar en reconocer los territorios tradicionales, funcionando como prueba documental en pos de obtener el reconocimiento dominial (AGN, 2016). Sin embargo, desde su promulgación, se han presentado grandes dificultades para su aplicación.

Antes de abordar la problemática inherente a esta normativa, y describir el contexto de surgimiento de la Ley N.º 26.160, nos parece importante detallar que, en la República Argentina, Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, habitan 955.032 indígenas que se reconocen o auto adscriben como tales. Es decir, si a este resultado lo comparamos con la población total de nuestro país, podemos decir que un 2,38% de la población nacional es indígena.

Este dato, resulta de suma relevancia si partimos de la base de que a partir de la reforma de la Constitución del año 1994 (artículo 75 inciso 17) se reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas con rango constitucional (es decir, se considera que los pueblos residen en nuestro actual territorio antes que se conforme la Argentina como un Estado Nación). Señala dicho artículo de la Constitución Nacional:

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Asimismo, el Convenio N.º 169 de la OIT (considerado una referencia internacional en la materia) establece los derechos de los pueblos indígenas y tribales y su derecho a la tierra y al territorio, a la salud y a la educación. El Artículo 14 afirma:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse

medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

En este sentido, es importante mencionar dichas leyes y analizar los porcentajes referidos a la población étnica que habita en la República Argentina dado que los gobiernos nacionales, deben elaborar y ejecutar políticas públicas que garanticen el cumplimiento y la protección efectiva de sus derechos territoriales y culturales, tal como establecen las antedichas legislaciones.

Tal es el caso de la Ley que nos proponemos analizar en el presente artículo: La Ley N.º 26.160 fue prorrogada en distintos momentos, dadas las dificultades en su ejecución. En 2009, obtuvo su primera prórroga por medio de la sanción de la Ley N.º 26.554, y se extendió cuatro años más, hasta el 23 de noviembre. En 2013, se volvió a extender, a través de la Ley N.º 26.894, hasta el 23 de noviembre de 2017. La misma establece:

Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.

Ahora bien, deseamos destacar dos puntos importantes de esta Ley. En primer lugar, que la Ley N.º 26.160 reconoce la preexistencia a las “comunidades indígenas originarias” y su ocupación tradicional de acuerdo con el Inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional (sancionada en el año 1994) que, como ya mencionamos, debe garantizar “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”. En segundo lugar, la Ley N.º 26.160 al decretar la emergencia territorial, suspende los desalojos que se puedan efectuar en los territorios indígenas hasta que dichos ámbitos sean relevados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Es decir que, en tanto herramienta legal la Ley N.º 26.160 permite operativizar el reconocimiento estatal de territorios indígenas, ya que incluye la realización de relevamientos jurídicos catastrales, por un lado, y el de evitar desalojos y expropiaciones territoriales por otro. Esto es lo que da sentido y la constituye en una Ley fundamental para las comunidades étnicas del país. Por esto último, la Ley contempla la implementación del Programa de Relevamiento de Comunidades (RETECI), a través del cual se propone llevar adelante una política de mapeo de tierras en el ámbito nacional con el fin de producir información actualizada –y con la participación de las propias comunidades– sobre la localización de éstas, la situación jurídico-catastral dominial de las tierras que ocupaba y los territorios asociados a las prácticas tradicionales.

Cabe mencionar que si bien los gobiernos provinciales deben hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, tal como establece el artículo 128 de la Constitución Nacional, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando su autonomía, según se explica en la misma Constitución en el Artículo 123. Es decir, si bien la Ley 26.160 es una Ley nacional, la

misma no se ejecuta en todas las provincias de la misma manera, fundamentalmente porque los escenarios en cada municipio varían considerablemente –no solo en términos legislativos, sino también socioeconómicos y políticos– Analizaremos esto último en los apartados referidos a los casos de la Región Metropolitana y Norpatagonia.

Ahora bien, retomando la línea explicativa de nuestro trabajo, y en la búsqueda de dar cuenta de los escenarios en los cuales se implementan y reglamentan las leyes, en el mes de noviembre de 2017, la renovación de esta Ley se encontraba en peligro y frente a un contexto de creciente conflictividad generado por la desaparición y muerte de Santiago Maldonado. Dicha situación, provocó grandes movilizaciones donde participaron diversos sectores de la sociedad civil para exigir su aparición, en una primera instancia, y luego para reclamar por justicia frente a su asesinato. Cabe recordar, que este hecho, ocurrió en un escenario en el que la comunidad mapuche *Pu Lof* de Cushamen, de la provincia de Chubut, estaba siendo centro de brutales represiones armadas y investidas mediáticas que pretendían estigmatizar y criminalizar a la población mapuche en particular (Lenton, 2017). Más tarde, y frente a un contexto significativamente violento signado por el asesinato del integrante del pueblo mapuche Rafael Nahuel, en una zona cercana a la ciudad de San Carlos de Bariloche, la comunidad académica y las organizaciones étnicas del país comenzaron a visibilizar los reclamos y buscar garantías para las comunidades indígenas del país, que estaban siendo vulneradas.

Una vez efectuada esta presentación, nos encontramos en condiciones de referirnos a los objetivos de este artículo. En efecto, nos proponemos abordar los efectos de la instrumentación de la ley N.º 26.160 en diferentes regiones del país donde el equipo viene desarrollando diversas labores de investigación y extensión, en particular en relación a lo que rige a esta normativa. La riqueza de esta exposición radica en la posibilidad de demostrar la variación –realmente significativa en algunos casos– acerca de la implementación y ejecución de esta ley que afecta de diferentes maneras a las poblaciones originarias. Analizaremos, por un lado, las implicancias de la instrumentación de la mencionada Ley y por otro, nos focalizaremos en las acciones desarrolladas por las diferentes comunidades y organizaciones indígenas, como respuesta a dichas formas de gobierno.

El ordenamiento que hemos dado a este trabajo es el siguiente: en primer lugar, presentaremos las implicancias desde el punto de vista jurídico de esta Ley; seguidamente, analizaremos el agudo conflicto que se suscita en el año 2017 frente a la inminencia del vencimiento de la misma. Abordaremos el trabajo colectivo que se dio por esos meses entre la academia y las comunidades indígenas en pos de la prórroga de la Ley N.º 26.160, con la finalidad de mostrar el alcance y masificación que adquirió este tema, dando como resultado la salida de los investigadores de sus ámbitos académicos donde generalmente realizan sus participaciones, involucrándose en actividades de protesta social y manifestaciones políticas. Más adelante, continuaremos analizando esta dinámica para diferentes regiones del país donde los autores venimos desarrollando diferentes investigaciones. Esto es en diferentes ámbitos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, como en las comunidades *Cacique Hipólito Yumbay* y *Guaguajni Jall'pa*, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires, de los pueblos indígenas guaraní y kolla. En segundo término, nos referiremos a las comunidades mapuche de la zona del Parque Nacional Nahuel Huapi, en las provincias de Neuquén y Rio Negro, en la región



cordillerana de Norpatagonia argentina. Como referimos anteriormente, la finalidad de explicitar la implementación de esta ley en dichos ámbitos radica en dar cuenta de la variación existente no solo en la ejecución de una política sino también en el relacionamiento que se establece entre la población originaria y los organismos de gobierno. En este sentido, las realidades y escenarios son completa y complejamente diferentes en el Municipio de Almirante Brown, en Neuquén y en Río Negro, por lo cual resulta interesante, dar cuenta de esta variabilidad para comenzar a comprender las diversas formas en las cuales operan los Estados Nacional, Provincial y Municipal.

Es decir, buscamos a lo largo de este artículo explicitar de que maneras se ejecuta e implementa la ley en dos regiones completamente diferentes del país, pero también visibilizar el activismo político –de las organizaciones etnopolíticas y también de la academia– que se alcanzó (y aun se alcanza) frente a un inminente peligro para las comunidades como se vislumbró en el 2017.

Para el desarrollo de este trabajo, empleamos diferentes fuentes documentales e incluimos los resultados de las interacciones establecidas con diferentes dirigentes e integrantes de organizaciones sociales, instituciones involucradas y ámbitos académicos, principalmente durante el año 2017, pero también en los años posteriores. Como parte de la metodología que es característica de la Antropología Social, rescatamos el valor y la minuciosidad de la experiencia etnográfica enfatizando su importancia para esclarecer las relaciones sociales en un sistema interétnico basado en la desigualdad. A partir del tipo de trabajo articulado con estas comunidades –que venimos efectuando desde hace 15 años– son clave los diversos talleres y realización de actividades conjuntas y los contactos informales con diversos sectores.

### **Año 2017: contexto de alta conflictividad, trabajo colectivo entre la academia y las comunidades indígenas en pos de la prórroga de la Ley N.º 26.160**

En este escenario de creciente conflictividad una de las iniciativas generadas con el objetivo de conseguir que se prorrogue la Ley N.º 26.160 en el 2017, fue el de organizarnos junto a aquellos colegas y estudiantes que trabajen o se interesen por el trabajo con las comunidades étnicas, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. La finalidad de dicho encuentro fue el de intercambiar información acerca de aquellas comunidades que se vieran afectadas e información sobre la Ley, las posiciones que los sectores del poder político que estaban en pugna tenían acerca de ésta y cómo abordar, desde la academia, la estigmatización que sufrían los pueblos indígenas en los diversos medios de comunicación masivos. No solo nos proponíamos salir de nuestros ámbitos de trabajo académico, y de nuestros trabajos de campo puntuales, sino también de ejercer un rol participativo y político para acompañar a los sujetos en las calles.

Para ello, entendimos que necesitábamos congregarnos los estudiantes, docentes e investigadores de la facultad y fuimos diseñando estrategias de acción colectiva en articulación con las organizaciones indígenas. De este modo, en diálogo permanente, y en un trabajo articulado junto a los grupos indígenas, planificamos una agenda de actividades en común y pusimos como espacio de visibilización y protesta la Plaza de los Dos Congresos –frente al congreso de la Nación, ubicado en el centro porteño de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– dado que ese sería el edificio Estatal donde se trataría la prórroga de la Ley.

Durante varias semanas, organizaciones indígenas, representantes y dirigentes de los pueblos originarios del país instalaron una carpa donde se realizaban las múltiples actividades y acampaban algunos de sus referentes. En la carpa, las actividades fueron diagramadas y planificadas por los propios integrantes indígenas. Podemos destacar de las diversas acciones, las reuniones y encuentros que llevaron adelante los líderes y dirigentes con senadores y diputados en días previos y en los mismos encuentros en que se trataba la Ley en comisión; la proyección de películas y documentales respectivas al tema en cuestión; la realización de campañas de difusión sobre la necesidad de darle tratamiento a la Ley en las redes sociales, fundamentalmente, pero también en los medios de comunicación; los abrazos al congreso y las movilizaciones; entre otras. La carpa funcionó, durante este periodo, como el lugar de trabajo y estudio de muchos integrantes de la Facultad de Filosofía y Letras y de la Carrera de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. Tal es así que no solo encontrábamos investigadores sino también docentes y estudiantes realizando clases públicas junto a los dirigentes indígenas en dicho espacio [Ver imagen N.º 1].



Imagen N.º 1: Fotografía tomada durante una clase de grado de la carrera de antropología en la carpa instalada frente al Congreso de la Nación en 2017.

En el marco de dichas actividades, no solo nos posicionábamos en el reclamo por el reconocimiento de los derechos indígenas, sino que también, disputábamos colectivamente con aquellas representaciones y sentidos que pretendían circunscribir los diferentes dirigentes políticos y medios de comunicación a los indígenas como sujetos exóticos, ahistóricos, peligrosos y criminales. Además, este tipo de acciones posibilitó que los estudiantes de Antropología e integrantes de las organizaciones y comunidades reflexionen acerca de distintos aspectos que hacen a la relación entre academia

y pueblos indígenas y la necesidad de generar mayores espacios de encuentro, intercambio y transferencia que se desarrollen en ámbitos ajenos al de la formación profesional “tradicional”.

En este periodo, el intercambio también se centró en la participación en audiencias públicas y reuniones encabezadas por representantes de diferentes partidos integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación. Además, fue central la vinculación –en muchos casos que ya existía– junto a organismos de Derechos Humanos, como es el caso de Madres de Plaza de Mayo, el Centro de Estudios Legales y Sociales, Amnistía Internacional, entre otros. Además, trabajaron diversas organizaciones religiosas que se vienen desempeñando junto a los pueblos indígenas desde hace décadas. Entre estas organizaciones podemos mencionar al Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA); el Instituto de Cultura Popular (INCUPO), la Fundación Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino (ASOCIANA), entre otros entes.

Como resultado de este encuentro de actores e instituciones, no solo se consiguió la prórroga de la Ley en el 2017, sino que también se conformaron nuevas vinculaciones y relaciones que permitieron trabajar coordinadamente en torno a problemáticas que afectan diferencialmente a las comunidades indígenas. En este sentido, desde los equipos de extensión universitaria que integramos quienes elaboramos este artículo, nos propusimos elaborar materiales de difusión que sirvan a la visibilización acerca de la cuestión territorial vinculada a la implementación de leyes y este artículo responde a este objetivo.

En este sentido, no solo nuestro rol como investigadores se realiza en la academia y a partir de prácticas metodológicas como la realización de trabajos de campo o las posteriores escrituras sobre los resultados elaborados, sino que también se ejerce coordinadamente junto a las comunidades con las que trabajamos en manifestaciones políticas. Tras haber descrito este último punto en el presente apartado, nos dispondremos a referir las experiencias y resultados de investigaciones en la región metropolitana primeramente, y Norpatagonia en segundo lugar, para explicitar la divergencia existente en la aplicación de la misma ley en escenarios diferentes y el rol ejercido por las organizaciones etnopolíticas en tal sentido.

### **Ley 26.160 en ámbitos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Como hemos mencionado, la Ley N.º 26.160 ha sido prorrogada en tres ocasiones. Esta situación no sólo da cuenta del lento proceso que implica su aplicación, sino que expresa un impacto dispar en torno a su efectividad regional y temporal. En los casos que vamos a describir a continuación, su instrumentación se llevó adelante en el año 2010. Ambos ejemplos suceden en el ámbito urbano; en dos comunidades indígenas reconocidas por el estado nacional, y que se encuentran geográficamente próximas entre sí. La primera de ellas, es la comunidad “*Cacique Hipólito Yumbay*” del pueblo Tupí–Guaraní, y, la segunda, es la comunidad “*Guaguajni Jall’pa*” del pueblo Kolla. Las familias que conforman ambos nucleamientos (Tamagno, 1991) están ubicadas en el partido de Almirante Brown, a unos 25 kilómetros con dirección sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La descripción de ambos casos, en parte, tiene por objetivo visibilizar la

presencia de población indígena en las ciudades, así como dar cuenta de la complejidad administrativa que implica la aplicación de la Ley 26.160. Antes de caracterizar la modalidad en que fue aplicada la Ley, resulta pertinente caracterizar la coyuntura en que la misma se llevó adelante.

La denominada “Región Metropolitana de Buenos Aires” está conformada por la CABA y los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA). Este espacio además incluye un área geográfica mayor, la cual está definida por un conjunto de partidos contiguos cuyo número varía según los criterios que diferentes organismos o programas estatales eligen para su delimitación (Maceira, 2002). De acuerdo a un documento publicado en el año 2015, por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para los 24 partidos del GBA habitan 186.640 indígenas que se auto reconocen o descienden de un pueblo originario, y 61.876 para el área de la CABA. La suma de ambas regiones da como resultado que 248.516 indígenas habitan en la RMBA (INDEC, 2015). Ahora bien, si comparamos ese cifra con el total de población indígena de la Argentina (955.032) (INDEC, 2012) podemos afirmar que un 26,02%, es decir un cuarto de la población indígena nacional, habita actualmente en la RMBA.<sup>1</sup>

Otros datos relevantes en torno a la presencia indígena de la RMBA son los recabados por el Consejo Provincial de Asuntos Indígenas<sup>2</sup> (CPAI) de la provincia de Buenos Aires. La Secretaría de Derechos Humanos, a través de la elaboración de un mapa [Ver Imagen N.º2] presentó aquellas comunidades (o realidades comunitarias) que el organismo identificó hasta la fecha. A partir de una comunicación personal con funcionarios del área, podemos decir que entre asociaciones y comunidades indígenas– reconocidas y en trámite de serlo– existen aproximadamente 60 casos registrados hasta el año 2018. De esos 60, un 19% se ubican en los márgenes de la ciudad de La Plata, un 14% en la localidad de Almirante Brown, un 8,5% en la de José C. Paz y un 6,6% en Quilmes, Esteban Echeverría y La Matanza respectivamente.

Los datos demográficos, así como el mapa elaborado por el Estado provincial dan cuenta que la población indígena en el contexto urbano no sólo es cuantitativamente considerable, sino que ésta, a su vez, está organizada de diversas formas donde diferentes pueblos étnicos coexisten.<sup>3</sup>

1 La RMBA está compuesta por la CABA y 43 unidades administrativas denominadas municipios o “partidos”. Su extensión total es de 18.380 km<sup>2</sup> y en ella convive una población total de 12.806.866 habitantes, de los cuales 248.516 se auto reconocen descendientes o pertenecientes a un pueblo originario.

2 El CPAI está constituido por cuatro funcionarios del Estado provincial y por el Consejo Indígena de la Provincia de Buenos Aires (CIBA), conformado por representantes de pueblos originarios que habitan en la provincia. Desde esa modalidad es que el organismo garantiza de forma directa el derecho a la participación y consulta en la elaboración y gestión de las políticas públicas a través de asambleas periódicas. En el CIBA participan miembros del pueblo Mapuche–Tehuelche, Kolla, Qom y Guaraní, siendo que cada uno de ellos cuenta con dos representantes elegidos por asambleas.

3 Carolina Maidana señala que hay una dinámica constante de gestación, conformación y/o división de nucleamientos acompañado por relaciones clientelares y disputas de liderazgos en un contexto de organizaciones indígenas que se estructuran en comisiones vecinales, cooperativas y asociaciones civiles en la RMBA. A partir de ello, asume que el número de comunidades registradas –en las cifras oficiales– daría cuenta solamente de una porción de la realidad (2011).



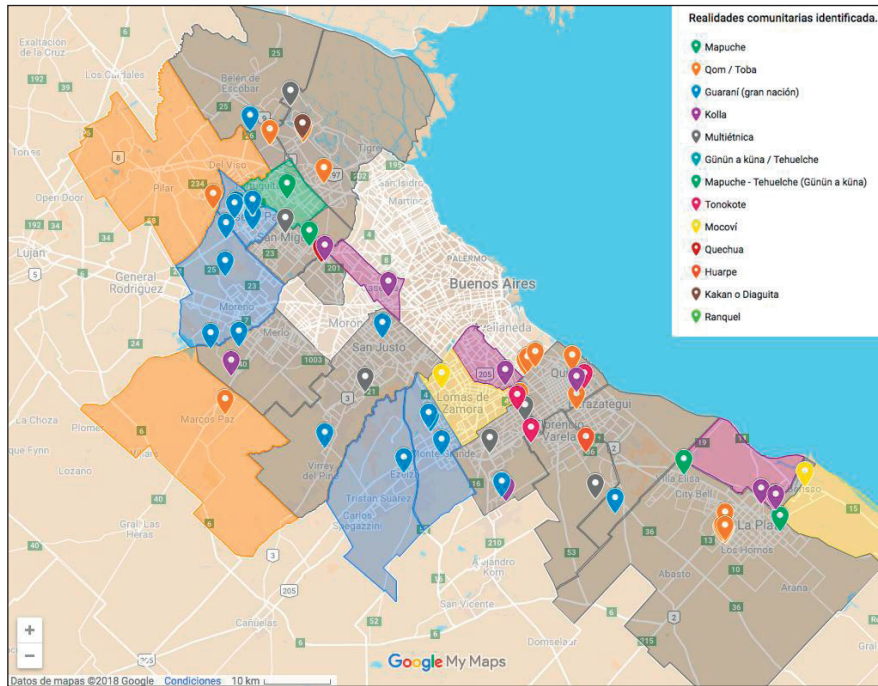


Imagen N.º2: Captura de pantalla del mapa elaborado por los funcionarios de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires de las comunidades y asociaciones indígenas registradas ante el Estado para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1ntHGKks-oJZLN5Kof4QORg9xsh\\_c&ll=-34.68308423455113%2C-58.30960751943019&z=10](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1ntHGKks-oJZLN5Kof4QORg9xsh_c&ll=-34.68308423455113%2C-58.30960751943019&z=10) (Fecha de última consulta: 23 de julio de 2019)

### La aplicación de la Ley 26.160 en Cacique Hipólito Yumbay y en Guaguajni Jall'pa, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires

El Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas tiene por objetivo relevar aquellas comunidades reconocidas e inscriptas bajo personería jurídica.<sup>4</sup> Ese principio permitió que solamente dos de las siete comunidades, del “Consejo Indígena de Almirante Brown”, fueran relevadas. Aunque no repararemos en el efecto diferenciador que esa dinámica tuvo al interior del espacio etnopolítico local,<sup>5</sup> es importante mencionar cómo se desarrolló el relevamiento. De esta manera, retomaremos ambos casos para reflexionar los alcances y límites de la normativa, y su impacto en los reclamos de tierras en Almirante Brown. Para ello haremos hincapié en algunas nociones que definió el programa tales como “territorios tradicionales” y “objetos y sus atributos”. El análisis de esas categorías, nos permitirá entender la simultaneidad de prácticas que reposicionaron el reclamo de nuevos territorios urbanos.

4 La organización del programa implicó la formación de equipos y grupos de trabajo. El “Equipo de Coordinación INAI” fue la instancia central, y dependió de la Dirección de Tierras y RENACI Otra de sus funciones fue articular los “Equipos Técnicos Operativos” (ETO) con la “Unidad Provincial”, el “Consejo de Participación Indígena” (CPI) y el “Representante del Gobierno Provincial”.

5 La demanda por nuevos territorios fue canalizada legalmente sólo por aquellas comunidades relevadas. Aquellas que no lo fueron, debieron realizar alianzas para acompañar los pedidos territoriales. Esto al tiempo que incrementó conflictos al interior del espacio etnopolítica, cementó las condiciones y obligaciones mediante las cuales las familias accederían o no a las posibles tierras futuras.



El 10 de septiembre de 2010 se hizo presente en la Comunidad Tupí–Guaraní “Cacique Hipólito Yumbay” el Equipo Técnico Operativo<sup>6</sup> (ETO). Su rol, además de ejecutar y administrar el programa en tiempo y forma, fue mapear el espacio, medir los datos geo–referenciales y elaborar un informe histórico–antropológico sobre las familias migrantes. La llegada de los técnicos generó una gran expectativa en los presentes, y uno de ellos mencionó al respecto:

Hoy tenemos grandes expectativas porque vienen los técnicos de INAI viste. Los estamos esperando hace mucho tiempo. Vienen a relevar nuestras tierras comunitarias y queremos que sumen a los terrenos que ya tenemos tres terrenos más. Uno donde vive mi hermana, que es ahí enfrente. Otro está a una cuadra, es ese que está allá que cuando bajas del colectivo lo ves y el otro es el mío (Hermano menor del referente de la Comunidad Tupí–Guaraní “Cacique Hipólito Yumbay”).

El interés por relevar terrenos ocupados en los últimos años tiene que ver con el crecimiento demográfico de las familias, y con la utilización del programa y la ley marco como herramienta para hacer efectiva su incorporación de forma legal. No obstante ello, la voluntad de las familias originarias acerca de extender sus espacios comunitarios encontró limitaciones.

El programa no contempló la existencia de población indígena urbana ubicada en la periferia de la RMBA. Si retomamos el documento, que precisa su implementación, éste refiere solamente a los “territorios tradicionales” y detalla un conjunto de “componentes” tales como: la dimensión política, el valor económico, la dimensión social, la dimensión cultural y, finalmente, la perspectiva religiosa. La definición de cada uno posee cierta amplitud y relativismo, pero su aplicación durante un relevamiento urbano entendemos que encapsula el reclamo por el territorio. La siguiente definición es prueba suficiente de ello:

Los territorios tradicionales constituyen una categoría que da cuenta de los espacios habitados por pueblos indígenas o una parte de éstos, que poseen por características encontrarse delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta (Documento del Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, s/f: 26, la negrita es nuestra).

A su arribo, el ETO les comunicó a los integrantes de la comunidad que era imposible incorporar terrenos que no fueran aquellos que estaban reconocidos por el INAI.

El relevamiento tiene por fin relevar, generar un escalón para que la comunidad después tenga un sustento donde establecer sus reclamos con mayor fuerza. Los territorios que ustedes están utilizando ahora y que no son los que ya fueron inscriptos en el RENACI no los podemos anotar en las medidas que vamos a tomar con el GPS, porque nosotros y ustedes podemos tener problemas si hacemos una cosa así. Nosotros tenemos una responsabilidad técnica y nos pueden hacer una demanda (Integrante del ETO).

<sup>6</sup> El Equipo Técnico Operativo estaba constituido por un geólogo, un geógrafo y una antropóloga.

Otro hecho que marcó la distancia entre los objetivos del programa y las necesidades de la población indígena urbana fue la realización del “croquis” y la demarcación de los “objetos y sus atributos”.<sup>7</sup> En el primer caso, los miembros acompañaron a los técnicos a medir los cuatro ángulos que definen el perímetro total del terreno. La naturalidad con que se delineó un espacio regular y uniforme –un rectángulo– encuentra sentido si consideramos la distribución de la propiedad privada urbana en lotes. Para el segundo caso, los miembros presentes referenciaron en el “croquis” espacios “colectivos” tales como “la huerta” o “el corral”, los sitios ceremoniales o de reunión. La especificación de lugares comunes fue motivada por el ETO, y enseña el marco ideológico mediante el cual se desarrolló la labor que implicaba relevar a los “indígenas urbanos”.

El mapeo fue la primera etapa del relevamiento. Un relevamiento que no contempló la existencia de otro tipo de territorios que no fueran los tradicionales. El programa en sí fue un limitador respecto de las expectativas esperadas y su ejecución en Almirante Brown. Para “Cacique Hipólito Yumbay” representó la realización de un bosquejo sobre su terreno, en una hoja de papel, el cual continuaría curso burocrático en el área de legales del INAI. Es decir, que el “croquis” y los datos obtenidos en las mediciones del GPS serían cotejados con los informes catastrales y de dominio. La dimensión “tradicional” del territorio junto con la definición de actividades colectivas como “la huerta” o “los espacios de ritual”, definen claramente la aplicación de un programa regional y homogeneizador de lo indígena sustentado en imágenes pretéritas.

Esto pudo comprobarse incluso por el día y horario en que se llevó a cabo el relevamiento. El mapeo se realizó la mañana de un viernes, y no durante el fin de semana como los miembros de la comunidad lo habían requerido. Su rutina semanal de obligaciones laborales y cotidianas no fue contemplada. Esa imprudencia además vinculó prácticas económicas y políticas desde una premisa que naturalizó una presencia territorial constante. Referir que la reproducción económica y sociocultural no depende de actividades vinculadas al territorio ejemplifica claramente el grado de esencialización que existe acerca de los “indígenas urbanos”. Esa situación se replicó durante el mapeo de la Comunidad Kolla “*Guaguajni Jall'pa*” la cual también transcurrió durante un día de semana.

Además del “croquis” y los “objetos y sus atributos” el relevamiento implicaba la realización de un Informe Histórico–Antropológico. Para éste, el antropólogo responsable debía entrevistar y tomar nota de los datos relevantes acerca de la población indígena con el objetivo de complementar y contextualizar el “croquis” confeccionado entre el geógrafo y los integrantes comunitarios. Finalmente, los datos resultantes pasaban a ser avalados a través de un “Acta de Validación de los Trabajos de Campo” donde se constataba que:

---

7 El “croquis” es el resultado del mapeo “conceptual” que el ETO junto a la comunidad realiza acerca del territorio. Refiere principalmente a la demarcación de los límites espaciales como a la de hitos geográficos. Realizado ese borrador, la población indígena debe marcar los “objetos y sus atributos”. Su reconocimiento surge del trabajo etnográfico con la población indígena, y “se trabaja sobre los sustantivos, identificando y clasificando según pudieran ser abstraídos como objetos o como un tipo de ellos” (Guía del Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, 2006:44). Para el caso de los “atributos” se debe realizar un conjunto de interrogantes acerca de esos “objetos” a fin de conocer su nombre, origen, uso, función, historia, etc.

La totalidad de la información territorial relevada en el terreno será de carácter confidencial y se utilizará estrictamente para desarrollar las diferentes cartografías que se incluirán en la carpeta técnica de la Comunidad Indígena relevada, a los efectos de cumplir con los objetivos y actividades inherentes a lo previsto por la Ley Nacional N.º 26.160 (Acta de Validación, Comunidad Kolla Guaguajni Jallpa, 2010).

Realizado el mapeo, el ETO regresó a la comunidad con la documentación comprobada por el INAI, y sus respectivas áreas. En este paso se presentó la cartografía del territorio comunitario, a las familias indígenas, junto a las referencias detalladas para firmar, finalmente, el “Acuerdo Relevamiento Territorial–Mapa”.

El proceso de consulta y de validación de la información para “*Cacique Hipólito Yumbay*” visibilizó que las tierras comunitarias eran compartidas con los vecinos. De acuerdo a los testimonios etnográficos esa situación no resultaba ser problemática, y tampoco expresó el deseo de iniciar ninguna medida legal de desalojo. La construcción de viviendas, lindantes a las de las familias Tupí–Garanés, se corresponde con una modalidad compartida del espacio periurbano que refiere a su escases y al aumento demográfico. Esta situación en particular no es generalizable y tampoco refiere a una convivencia sin conflictos dado que, en los últimos años, las casas de cada familia nuclear fueron alambradas debido a situaciones de inseguridad o por el robo de pertenencias.<sup>8</sup>

Por último, es importante mencionar que los terrenos solicitados durante el relevamiento fueron incorporados en el Informe Histórico Antropológico. Dejar escrito un precedente sobre el reclamo territorial, tiene que ver con la relevancia administrativa y/o legal que ello puede tener en un futuro. Es decir, asentar la información en un documento estatal direccionó el reclamo de tierras que, aunque estaban siendo ocupadas, constituyeron el motivo principal de la solicitud.

Una situación similar sucedió en la Comunidad Kolla “*Guaguajni Jall’pa*”. La delimitación de las tierras comunitarias –durante el relevamiento– abarcó un perímetro mayor al de los terrenos particulares ocupados por los dirigentes y sus familias. La estrategia para reconocer un territorio más amplio, fue apelar al señalamiento de un conjunto de “objetos y atributos”, y a la demarcación de un predio cercano a la comunidad. Esa demarcación del espacio fue asentada por escrito y forma parte de la cartografía del territorio comunitario, elaborado por el ETO, la comunidad y el INAI.

El uso de la reglamentación que dispone la Ley N.º 26.160 habilitó estratégicamente las demandas por las tierras urbanas. Entre los datos que forman parte del mapa comunitario de las familias

---

8 Las familias de *Cacique Hipólito Yumbay* y de *Ciumbae Toro* se ubican en el barrio de Almafuerde de la localidad de Glew. En términos espaciales su localización es próxima y su diferenciación institucional es producto de una fisión interna. Las casas en su mayoría son de material y sólo una de ellas es de madera. Por lo general, y arquitectónicamente, están compuestas por un ambiente no dividido. En el centro del terreno se eleva una construcción que cuenta con una cocina a gas (garrafa), y próxima a su puerta trasera se ubica una bomba de agua (manual). En este sentido, cada una de las viviendas no cuenta en su mayoría con instalaciones de gas, agua o incluso facilidades como inodoro o ducha. En consecuencia, los servicios mencionados son colectivos, y ello impacta en las relaciones cotidianas, en los conflictos familiares y en sus condiciones de vida y salud.

Kollas es esclarecedor el uso instrumental de la identidad (Bartolomé, 2003). Los “indígenas urbanos” en sus reclamos por el territorio afirman su identidad al recurrir a emblemas identitarios, es decir rasgos materiales o ideológicos que argumentan explícitamente la identidad étnica en situaciones interculturales. Esta estrategia, o manipulación de la identidad según Bartolomé no incluye necesariamente la mentira o la falsificación de la misma, aunque es indudable que es un recurso para la acción (2003:181).

Esa acción para el caso de la cartografía de “Guaguajni Jall’pa” está sumamente presente en referencias tales como “la antigua casa del cuidador”, el “sitio ceremonial” y los “antiguos cultivos” [Ver Imagen N.º3] . No obstante, lo que resulta interesante no tiene que ver con la movilización de recursos culturales, sino respecto a que la ubicación geográfica de las mencionadas referencias está en un perímetro de 499,229 m<sup>2</sup> relevados en total. La resignificación de un conjunto de expresiones externas refuerza procesos de cosificación, pero al mismo tiempo delinea estrategias bajo las cuales se pueden alcanzar propósitos determinados, que no tienen que ver con una motivación espuria o circunstancial.

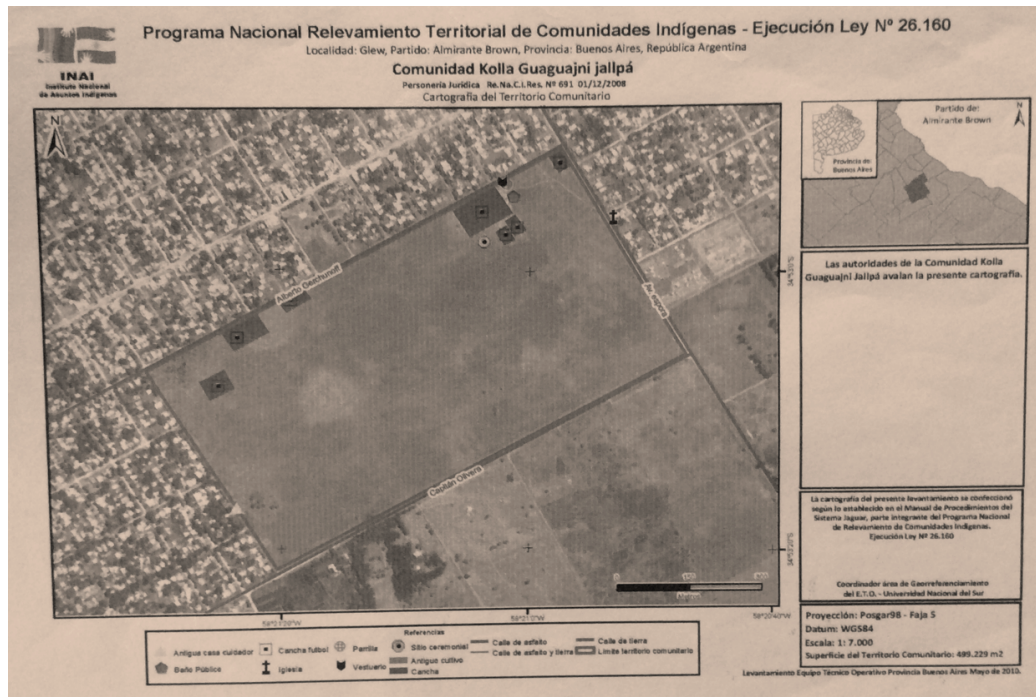


IMAGEN N.º3. Fotografía de la Cartografía del Territorio Comunitario solicitado por la comunidad Guaguajni Jallpa en el barrio Kanmar de Glew. Incluyen las 50 hectáreas. [Fuente: Fotografía Personal].

La disputa por los territorios urbanos enseña que no pueden ser escindidos de las relaciones sociales (Haesbert, 2013) mediante las cuáles se significan y se llevan adelante los reclamos y las negociaciones. En el ámbito urbano, así como en otros espacios, los territorios han de ser considerados como procesos construidos socialmente (Bello, 2004) en los que contribuyen un conjunto de actores diversos. En el caso presentado, no se trata de caracterizar solamente aquello que podríamos ubicar en el plano etnopolítico o indígena, sino que a través de la descripción hemos destacado los límites administrativos e

institucionales en los que se encausan las concepciones indígenas sobre el territorio, y se entroncan con las estrategias que despliega una dirigencia indígena ciudadana. En otros trabajos (Engelman *et. al.*, 2016) hemos abordado específicamente la complejidad que atañe a la relación entre etnicidad, territorio y ciudad en los últimos tiempos, al considerar como eje principal la noción de territorialización que define Pacheco de Oliveira. En este sentido, los procesos de territorialización pueden ser entendidos como

el movimiento por el cual un objeto político administrativo (...) se transforma en una colectividad organizada a partir de la formulación de una identidad propia, la institución de mecanismos de toma de decisión y de representación y la reestructuración de sus formas culturales (Pacheco de Oliveira, 2010:20).

No obstante, entendemos la supremacía material y simbólica que tiene la propiedad privada respecto de los territorios indígenas, y más en las zonas urbanas. Su lucha etnopolítica se asemeja a la denostación y negación de la identidad étnica, desde el punto de vista en que la propiedad individual es preponderante a una de tipo colectiva (Engelman, 2017). Ello se ve reforzado por dos hechos. Primero porque no están en sus “territorios tradicionales”, y segundo porque la redistribución de los territorios en la RMBA responde exclusivamente a la propiedad individual, fiscal o estatal de sujetos, empresas o sociedades anónimas. Esta redistribución del espacio es sinónimo de un mapa catastral que no sólo define el perímetro del distrito, sino que representa la concentración y segmentación de la propiedad total de Almirante Brown.

### **La región de los lagos de Norpatagonia Argentina y las comunidades mapuche**

En este trabajo nos situamos en la región norte de la Patagonia Argentina, en las provincias de Neuquén y Río Negro, específicamente en los distritos (denominado departamentos) Los Lagos (ciudad cabecera Villa la Angostura) en la primera provincia mencionada y en el departamento Bariloche (San Carlos de Bariloche), para el segundo caso. Esta zona es un verdadero paraíso por las bellezas naturales con que cuenta, al encontrarse asentada en una zona de bosques, lagos, arroyos y montañas que forman parte de la Cordillera de los Andes, la cual oficia de límite natural con el vecino país de Chile. Por ello es que este área se encuentra enclavada en el Parque Nacional Nahuel Huapi, con el objetivo de preservar estas riquezas y promover la visita el turismo en la región.

Las diferentes mejoras efectuadas en materia de infraestructura en las últimas décadas,<sup>9</sup> junto con el contexto de valorización paisajística, turística e inmobiliaria de la Patagonia, explica que estas localidades, vengán experimentando una gran expansión poblacional (en el caso de Villa la Angostura se trata de un verdadero récord), y en materia de inversiones

<sup>9</sup> En la década de 1990 a partir de mejoras en la infraestructura y la consolidación de la región como centro turístico y de servicios, la localidad de Villa la Angostura comenzó a expandir aceleradamente su población y a consolidarse como destino orientado hacia una élite, pasando de algo más de 3000 habitantes en el año 1991, a más de 7000 en 2001 y más de 11.000 en 2010.



inmobiliaria. Esto se ha dado particularmente, luego de la devaluación de la moneda (a partir del año 2002).<sup>10</sup>

Esto explica que en estas localidades adquiriera una gran relevancia la actividad turística. En el caso de Villa la Angostura, es uno de los principales centros receptores de visitantes de la provincia de Neuquén. Esta última localidad se asienta sobre la orilla norte del Lago Nahuel Huapi y se extiende hasta el Lago Correntoso. Se encuentra a 30 Km. de la frontera con Chile 80 kilómetros de la ciudad de San Carlos de Bariloche. En lo que respecta a esta última, la misma se asienta sobre la margen sur del Lago Nahuel Huapi (el lago oficial de límite entre ambas provincias), contando – de acuerdo a datos del último censo del año 2010 – con 108.205 habitantes (INDEC, 2010; *Diario Bariloche* 2000 26/11/2010). En el caso de San Carlos de Bariloche, se trata de uno de los centros turísticos por excelencia de la Argentina y es el más destacado de la zona “zona de los lagos” del norte de la Patagonia.

A partir de estas características socioeconómicas y demográficas que venimos describiendo, se viene dando una creciente presión y disputa sobre los territorios urbanos, periurbanos y rurales, generándose diversos conflictos entre variados sectores sociales locales, entre otros las comunidades mapuches. En algunos casos, como el *Lof Paichil Antriao* de Villa la Angostura, o el *Lof Quintriqueo* se dan conflictos principalmente con propietarios privados de gran envergadura. En otras situaciones como *Takul Cheuque*, al *Lof Maliqueo*, los litigios se han dado fundamentalmente con ámbitos oficiales (Municipios, Parques Nacionales).

Cabe destacar que el pueblo indígena mapuche, es uno de los grupos originarios de la Argentina sobrevivientes de la campaña militar –de carácter genocida– conocida eufemísticamente como “Conquista del Desierto” que tuvo lugar a fines del siglo XIX, mientras en el occidente cordillerano (en el que se encontraba expandiendo el Estado chileno) se desarrollaba una operación militar similar –la denominada “Pacificación de la Araucanía”– (Radovich, 2003).

En toda esta región, la presencia mapuche está documentada desde fines del siglo XIX, mucho antes de la Conquista del Desierto y varias décadas antes de la conformación del Estado–nación y de la efectiva frontera con Chile. En los últimos años se han reorganizado diversas comunidades mapuche, en base a relaciones familiares ancestrales.

### **Las comunidades mapuche de la región del Nahuel Huapi y la aplicación de la Ley N.º 26.160**

En las comunidades de la provincia de Río Negro en 2009 se iniciaron los relevamientos correspondientes a esta Ley. Se relevaron en la región de Nahuel Huapi, las comunidades (tales como Wiritray, Takul, Huenchupan, Maliqueo y Wenu Ñirihuau, entre otros), Gracias a la activa participación de las comunidades y organizaciones indígenas, se fueron tensionado y moldeado los límites y alcances del relevamiento, logrando como resultado ampliación de los

10 Entre los años 1991 y 2001 rigió en Argentina un sistema denominado de “convertibilidad” de la moneda, basado en la equivalencia de un peso argentino con un dólar estadounidense. En el año 2002, en un contexto de una severa crisis socioeconómica se anuló esta medida –con la consiguiente devaluación del peso– con el fin de incentivar la producción local.

tiempos, la incorporación de conceptos clave (como el de genocidio), la modificación de las metodologías de trabajo, etc. (Guiñazú *et al.*, 2019).

Muy diferente es la situación en las comunidades de la provincia de Neuquén. Una muestra elocuente de la brecha abismal que separa “la ley escrita” de lo que sucede “en los hechos” son precisamente las grandes dificultades que posee la efectiva implementación de esta Ley en la provincia de Neuquén, que se trata de uno de los Estados provinciales que viene incumpliendo con la instrumentación de la misma.

A 13 años de la promulgación de esta ley –y sus respectivas prórrogas– apenas se han iniciado los relevamientos en algunas comunidades de la provincia, siendo uno de los estados provinciales más demorados del país en la instrumentación de esta normativa, tal como lo señalan diferentes informes (AGN, 2016; ENDEPA, 2013). Indudablemente constituye una variable fundamental la riqueza de los recursos naturales en disputa, y la presión que ejercen diferentes agentes privados, ante lo valioso de los territorios que se encuentran una parte importante de las comunidades (como las del departamento Los Lagos) para emprendimientos turísticos e inmobiliarios.

En el caso del *Lof Paichil Antriao*, en la gestión anterior, luego de arduas negociaciones entre la gestión nacional de aquel entonces, la provincia de Neuquén y las organizaciones mapuche, finalmente se efectuó el relevamiento en el año 2015. No obstante, no ha sido finalizado el mapeo correspondiente, no ha sido entregada la carpeta técnica a la comunidad. A la vez, frente a diferentes requerimientos, los diversos organismos eluden sus responsabilidades y cada nivel estatal responsabiliza a otro del atraso, mientras que diversos agentes privados siguen avanzando sobre el territorio ancestral (en zonas valiosísimas a nivel inmobiliario), aprovechando la situación de vulnerabilidad jurídica de la comunidad. Tal es el caso del conflicto en el denominado “sector *Pichunco*” que hemos analizado recientemente (Minaverry, *et al.* 2019).

A raíz de estos incumplimientos que se han dado en estos años, diversos organismos han efectuado los reclamos correspondientes. En el año 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) requirió al Estado argentino la adopción de medidas cautelares inmediatas para la protección de la comunidad *Paichil Antriao* (ENDEPA, 2013). Lo mismo han efectuado organismos oficiales –como la Defensoría del Pueblo de la Nación–, quien ha reclamado al I.N.A.I. “(...) que vele por los derechos de las comunidades indígenas de Neuquén y ejecute el relevamiento territorial” (Defensoría del Pueblo de la Nación, Res. 12/10 del 16/03/2010, ENDEPA, 2013).

### Reflexiones finales

La Ley N.º 26.160 –sancionada en 2006 y prorrogada en 2009, 2013 y 2017– resulta de vital importancia para las comunidades indígenas de la Argentina. Muchas críticas pueden hacerse a esta normativa, en especial respecto de sus limitaciones y alcances. Pero sin lugar a dudas, se trata de una herramienta en defensa de las territorialidades, ya que suspende los desalojos, permite generar un documento público (la carpeta técnica) que reconoce la ocupación actual, tradicional, pública y funciona como prueba documental en diferentes instancias judiciales, conflictivas o bien como vía de acceso a otras políticas públicas orientadas a pueblos originarios, y a la vez posibilita que las comunidades obtengan el reconocimiento dominial (AGN 2016; Guiñazu *et al.* 2019). Es por ello que en el 2017, los diferentes integrantes de la comunidad

académica, de las organizaciones no gubernamentales, integrantes de los pueblos indígenas y miembros de la sociedad civil, encontramos prioritario un trabajo que encare diferentes medidas de acción y protesta política frente a un contexto que no solo criminalizaba a las poblaciones originarias, sino que ponía en riesgo la continuidad de la ley y por tanto, la posibilidad de permanecer y reclamar por sus territorios ancestrales.

En los hechos, a 13 años de la sanción de la Ley N.º 26.160, han sido identificadas aproximadamente más de 1.500 comunidades de los diferentes pueblos del país por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI), dependiente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). No obstante ello, han sido relevadas por Ley solamente la mitad de la mencionada cifra (Guiñazu, 2019). Hemos intentado demostrar en este artículo, de qué manera la implementación de la ley en diferentes escenarios – Región Metropolitana y Norpatagonia– y, según los intereses dominantes que se encuentren en juego, las tierras son relevadas o no y el peligro que encuentran las comunidades indígenas de ser desalojadas de sus territorios se convierte en una política de estado.

En otras palabras, insistimos en el punto de que la Ley 26.160 posee diferentes dificultades para su aplicación y el análisis comparativo que hemos efectuado de diferentes casos a lo largo del país, a partir de las diferentes investigaciones que realizamos los autores, permite observar la variedad de las situaciones registradas. Ahora bien, entendemos que existe un patrón muy claro respecto a la imposibilidad que presentan los funcionarios en instrumentar la ley en la medida en que los terrenos son diferencialmente valorados, y la presión que ejercen los agentes privados, como empresarios agrícola–ganaderos o del turismo, es mayor. Basta con señalar que ninguna de las comunidades de la provincia de Río Negro se encuentra asentada en terrenos adquiridos por particulares del valor que poseen en Paichil Antriao, en la zona periurbana de Villa la Angostura.

Indudablemente, también hay que considerar otros factores, como las especificidades de la provincia de Neuquén, y cómo estas particularidades se ven plasmadas en la específica relación que establece este estado provincial con las comunidades mapuche (al igual que otros actores sociales), y en especial en zonas de grandes riquezas naturales, o paisajísticas muy valoradas (con el consiguiente potencial turístico y/o inmobiliario).

A diferencia de esto último, en el caso de la RMBA la aplicación de la Ley ha beneficiado y enmarcado el reclamo territorial urbano. Si bien el mismo no ha sido efectivizado, es relevante señalar que en términos formales las comunidades indígenas de Almirante Brown habilitaron canales de negociación en el gobierno local, provincial y nacional. Es por ello que la normativa es un instrumento que toma forma según el espacio que se dispute, así como del valor territorial y las voluntades políticas que enmarquen el conflicto por las tierras. La descripción casuística, de este modo, permite repensar no sólo las limitaciones y alcances de la Ley, sino que además da cuenta acerca de la multiplicidad de estrategias que llevan adelante las dirigencias indígenas en los procesos de organización y demanda etnopolítica contemporánea cuando se trata de frenar, reclamar o incorporar nuevos espacios territoriales a su vida colectiva.

Para concluir, nos parece central pensar en la implementación de esta ley, ponderando a los pueblos originarios por sobre los intereses empresariales. Entendemos, sin embargo, que en muchas ocasiones estos últimos trabajan en connivencia con organismos gubernamentales y

por ello la ejecución de este tipo de normativas es selectivamente no aplicada. Consideramos, a partir de la lectura de informes de los diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, que la ejecución de la Ley 26.160 sería más eficaz si el presupuesto destinado cubriera los requerimientos exigidos y los profesionales que en ella se desempeñan, para vislumbrar estos matices existentes en los territorios.

Como equipo de investigación, y a partir de nuestras experiencias en el trabajo de campo y compromiso con las comunidades indígenas, entendemos que es crucial nuestra participación en el reclamo y visibilización de la implementación parcial o nula, en algunos casos, de esta ley. La creación de espacios de interacción y participación social y política debe ser tan clara y efectiva como resultó en el 2017.

### Bibliografía

- Archivo General de la Nación (2016). *Resumen Ejecutivo del Informe del Archivo General de la Nación*. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/agn/pdf/Archivos%20privados.TomoI.pdf> (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- Bartolomé, Miguel (2003) “Los Pobladores Del “Desierto” Genocidio, Etnocidio Y Etnogénesis En La Argentina”. *Cuadernos De Antropología Social*, 17, pp. 162–189.
- Bello, Álvaro (2004) “Territorio, cultura y acción colectiva indígena: algunas reflexiones e interpretaciones”. En Alwin, Javier (Ed.) *Derechos Humanos y pueblos indígenas, tendencias internacionales y contexto chileno*. Temuco, Instituto de Estudios Indígenas, 96–111.
- Constitución Nacional de la República Argentina (1994). “Artículo 75, Inciso 17”. *Constitución Nacional*. Argentina
- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2010) Resolución N.º 12/10 publicado el : 16 de marzo de 2010. Disponible en: <https://es.slideshare.net/AndreaLandella/segunda-advertencia-de-endepe-sobre-la-ley-26160> (fecha de última consulta: 23 de julio de 2019).
- ENDEPA. (2013). documento elaborado por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen. Disponible en: <http://www.endepa.org.ar/camp/> (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019).
- Engelman, Juan Manuel; Weiss, María Laura y Valverde, Sebastián (2016) “El Territorio en la Ciudad: trayectorias, nuevas configuraciones y políticas públicas en relación a los pueblos indígenas en Argentina”. *Ruris*, 10 (2): 101–134.
- Engelman, Juan Manuel. 2017. *Organización Política y Étnicas en el sur del Conurbano Bonaerense*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Guiñazu, Verónica Samanta (2019). “La implementación de la Ley 26.160 en Argentina: Un análisis de los límites, alcances, experiencias y desafíos del proceso de relevamiento territorial de comunidades indígenas (2006–2019)”. En: *Papeles de trabajo*. Buenos Aires.
- Guiñazu, Samanta; Iñigo Carrera, Valeria; Stecher, Gabriel; Valverde, Sebastián (2019). “La ley N° 26160 y las comunidades mapuche”. En: Valverde, Sebastián; Maragliano Graciela; Impemba Marcelo (comp). *El pueblo mapuche y su presencia ancestral en la zona del lago Nahuel Huapi. Los prejuicios y estigmatizaciones que subsisten (y se acrecientan) frente a una realidad desconocida*. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires. (En prensa).
- Haesbaert, Rogério (2013) “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Cultura y Representaciones Sociales”, *Instituto Nacional De Estadísticas*, México, año 8, n. 15: 9–42.

- INDEC, A. (2010). *Censo nacional de población, hogares y vivienda*. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf) (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- INDEC (2012). “Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas. 2010. Censo Del Bicentenario”. *Resultados Definitivos, Serie B N°2, Tomo I*. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf) (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- INDEC (2015). “Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas 2010 – Censo Del Bicentenario. Pueblos Originarios, Región Metropolitana”. *Resultados Definitivos, Serie D. Número 6*. Buenos Aires.
- LEY N° 26.160. (2006). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 2006. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>
- Lenton, Diana. (2017). “El nuevo enemigo público. La criminalización de los mapuche”. *Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/nuevo-enemigo-publico/> (4 de enero 2018)
- Maceira, Verónica (2002). *Notas para una caracterización del Área Metropolitana De Buenos Aires, Universidad Nacional De General Sarmiento, Argentina*. Disponible en [Http://Www.Observatoriodasmetropoles.Net/Download/Notas\\_Regi%C3%B3n\\_Metropolitana\\_De\\_Buenos%20aires.Pdf](Http://Www.Observatoriodasmetropoles.Net/Download/Notas_Regi%C3%B3n_Metropolitana_De_Buenos%20aires.Pdf)
- Maidana, Carolina (2011). *Migrantes Toba (Qom). Procesos De Territorialización Y Construcción De Identidades*. Tesis De Doctorado, Universidad Nacional De La Plata.
- Minaverri, Clara María; Valverde, Sebastián; Stecher, Gabriel; Matranga, Raúl. (2019). “Realidades en la aplicación práctica de la ley de bosques nativos 26.331 en Norpatagonia Argentina”. En *Iv Jornadas Forestales De Patagonia Sur – IV Congreso Internacional Agroforestal Patagónico*. Lugar: Ushuaia, Tierra Del Fuego
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/convenio-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-en-paises-independientes-convenio-n-169-oit/> (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- Pacheco De Oliveira, João (2010) “¿Una etnología de los indios misturados? Identidades étnicas y territorialización en el Nordeste de Brasil”. *Desacatos*, México, n.33, p. 13–32.
- Radovich, Juan Carlos. (2003). *Impacto social de grandes aprovechamientos hidroenergéticos sobre comunidades rurales de norpatagonia*. Tesis doctoral. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Tamagno, Liliana (1991) “La Cuestión Indígena en la Argentina y los Censores De la Indianidad”. *Revista América Indígena*, 1 (2), pp. 123–152.



# “Qué elijan otro lugar, y listo!”

Desarticulando supuestos, criterios y lógicas estatales incongruentes en la experiencia de relevamiento de la comunidad Roberto Maliqueo

Samanta Guiñazú

## Resumen

En este artículo abordo la ejecución del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas ordenado por la Ley Nacional 26.160, sancionada en Argentina en 2006, a través del análisis etnográfico de la experiencia de una comunidad en la provincia de Río Negro. El caso de la comunidad mapuche Roberto Maliqueo permite visibilizar criterios y lógicas estatales operantes en su proceso de relevamiento, a la vez que diversas prácticas que las desarticulaban. Además, el artículo da cuenta de la existencia de diferentes reconocimientos estatales entrecruzados que, dependiendo de diferentes intereses y objetivos, fueron opuestos y/o incompatibles entre sí. De este modo, se presenta cierta incongruencia entre el reconocimiento estatal impulsado a través del INAI y los (des)conocimientos efectuados desde la Administración del Parque Nacional Nahuel Huapi. Esta incongruencia es abordada en el análisis de disputas desarrolladas por los miembros de la comunidad sobre las nociones de conservación y uso del suelo, a la vez que sobre su ocupación territorial y sobre su permanencia en el territorio. Paralelamente, el artículo profundiza en las prácticas y discursos (estatales e indígenas) que socavaron y contribuyeron a la desarticulación de lógicas de reconocimiento estatal.

Palabras Clave: Relevamiento; Política indigenista; Mapuche; Río Negro

## Abstract

In this article I address the execution of the Territorial Survey of Indigenous Communities ordered by the National Law 26.160, sanctioned in Argentina in 2006, through the ethnographic analysis of the experience of a community in the province of Río Negro. The case of the Mapuche Roberto Maliqueo community makes it possible to visualize criteria and state logics operating in the survey process, as well as various practices that dismantled them. In addition, the article shows the existence of different cross-state surveys that, depending on different interests and objectives, were opposed and / or incompatible with each other. In this way, there is a certain incongruity between the state recognition promoted through the INAI and the (dis) knowledge made from the Nahuel Huapi National Park Administration. This incongruence is addressed in the analysis of disputes developed by community members about the notions of conservation and land use, as well as about their territorial occupation and their permanence in the territory. In parallel, the article delves into the practices and discourses (state and indigenous) that undermined and contributed to the disarticulation of logics of state recognition.

Key Words: Survey; Indigenist policy; Mapuche; Río Negro

## Introducción

En 2006 se sanciona la Ley Nacional N° 26.160 que declara la emergencia de los territorios de las comunidades y pueblos indígenas, reconociendo su precaria situación, suspendiendo los desalojos mientras esté vigente esta normativa y ordenando la realización de una política de relevamiento territorial en todo el país, conocido como “Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” (ReTeCI). Las tareas de este relevamiento se llevaron a cabo en aquellos territorios ocupados de modo “actual, tradicional y público”, tal como se explicitara en el “Manual del ReTeCI” (Guiñazú, 2018). Estas tareas comprendieron actividades que tenían por objetivo la producción de diferentes insumos que conformaban una carpeta técnica (CT) de cada comunidad relevada. Entre estos insumos se encuentran: un croquis comunitario, un cuestionario sociocomunitario, un informe histórico–antropológico (que incluya la historia de la comunidad y su particular relación material y simbólica con el territorio), un dictamen legal (que incluye estudios jurídicos y catastrales) y diferentes cartografías del territorio relevado (entre ellas, de la ocupación actual, tradicional y pública, de los conflictos existentes, de los usos del suelo, y de la memoria).

Aunque se trata de una normativa con alcance nacional, cada provincia tiene la autonomía para dar inicio de modo independiente al relevamiento y para conformar su equipo técnico. Esta modalidad de ejecución de esta política pública tuvo como corolario dispares experiencias provinciales. De modo análogo, también fueron diferentes las experiencias hacia el interior de cada provincia, según los dispares contextos locales y las relaciones de cada comunidad con las heterogéneas agencias intervinientes en el proceso de su relevamiento.

A partir de este marco, en el presente artículo focalizo en uno de los relevamientos realizados en la provincia de Río Negro durante 2009 y 2010, este es, el caso de la comunidad mapuche Roberto Maliqueo. Este caso permite exponer tanto los criterios y lógicas estatales operantes en el proceso de relevamiento, como las diversas prácticas que las desarticulaban.

En este recorrido, comenzaré por realizar una breve presentación de la comunidad, sus integrantes y sus demandas, para luego iniciar el abordaje y presentación de discusiones y reflexiones en torno a los diferentes reconocimientos estatales entrecruzados en la práctica. Éstos, dependiendo de diferentes intereses y objetivos, fueron para este caso opuestos y/o incompatibles entre sí. De este modo presentaré cierta incongruencia entre el reconocimiento estatal impulsado a través del INAI y los (des)conocimientos efectuados desde la Administración del Parque Nacional Nahuel Huapi. La misma será abordada en el análisis de las disputas desarrolladas por los miembros de la comunidad sobre las nociones de conservación y uso del suelo, a la vez que sobre su ocupación territorial y sobre su permanencia en el territorio. Paralelamente, profundizaré en las prácticas y discursos (estatales e indígenas) que socavaron y contribuyeron a la desarticulación de lógicas de reconocimiento estatal.

Este artículo es producto de las tareas llevadas a cabo como técnica del ETO rionegrino durante 2009 y 2012 y de mi posterior investigación doctoral sobre la ejecución del ReTeCI en la provincia de Río Negro. En este sentido, el artículo se sustenta en notas de campo, entrevistas a miembros de la comunidad Roberto Maliqueo y en análisis de normativas y documentos de gestión de las agencias estatales intervinientes.

## Trayectoria de la Comunidad

La comunidad “Roberto Maliqueo”<sup>1</sup> ocupa actualmente un territorio con una superficie de 2.300 hectáreas, ubicado a 18 km de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Este territorio comunitario ha sido relevado por el equipo técnico operativo (ETO) rionegrino quedando explícito en la Carpeta Técnica (CT) de la comunidad que el mismo linda con otros dos territorios indígenas, también relevados, el de la comunidad Buenuleo y el de la comunidad Wenu Ñirihuau (Guiñazú, 2017). El territorio relevado desde los lineamientos establecidos por lo “actual, tradicional y público” es menor al territorio ocupado con anterioridad como resultado de reiteradas situaciones de despojo territorial impulsadas desde diferentes agencias y políticas estatales.

La comunidad está formada por los miembros de las familias descendientes de Antonio Maliqueo y María Florinda Catriao, quienes se asentaron en la zona de “Ñireco arriba” cerca de la década de 1920, provenientes de Paso del Coihue (actual jurisdicción del Parque Nacional Nahuel Huapi, a unos 40km de Bariloche) y Casa de Piedra. La fecha de asentamiento mencionada surge en la entrevista que he realizado a Roberto Maliqueo en Enero de 2010. En relación a esta fecha, del análisis del Expte. Nro. 145944/1955, surge un primer registro de Antonio Maliqueo (padre de Roberto) en la zona de Ñireco Arriba en el año 1941. Aunque en ese mismo expediente figura un testimonio de Antonio, en el cual declara estar con anterioridad a esa fecha de registro. En relación al derrotero de su familia, Roberto Maliqueo recuerda que “desde siempre ya estábamos acá” y menciona que

de paso del Coihue se fueron a Casa de Piedra<sup>2</sup> y cuando estaban ahí vino el ejército a decirles que ese lugar lo iban a usar para construir los cuarteles, que se tenían que ir, y les dijo que se fuera a buscar otro lugar por ahí (entrevista a Roberto Maliqueo, enero 2010).

De esta manera, Roberto relata que luego de recibir órdenes del Teniente Coronel Napoleón Irusta de que se buscaran “otro lugar” de residencia, don Antonio Maliqueo sale a recorrer la zona. Como expondré más adelante en este acápite, esta no es la única vez que la comunidad se enfrentará a este particular mandato estatal de corrimiento y expulsión territorial. Así, Antonio llega a la zona de Bariloche, lugar en donde se instala con su mujer. De esta manera lo relata Roberto:

entonces mi papá se fue a recorrer y se fue con un machete caminando porque estaba todo cerrado el monte y llegó justo acá donde ahora también está cerrado el monte y vio que ese lugar era ideal para sembrar y se fue nomás para verlo al teniente y comentarle del lugar y este le dijo que se asentara ahí nomás, que vaya nomás, que ahí no lo iba a molestar nadie (entrevista a Roberto Maliqueo, enero 2010).

1 En la Carpeta Técnica el nombre registrado aparece como “Comunidad Maliqueo”, no obstante, luego de la confección de este documento público la comunidad manifestó su voluntad de ser reconocida como “Comunidad Roberto Maliqueo”. Así mismo, menciono especialmente las contribuciones de Patricio Maliqueo tanto en la etapa de relevamiento como en los intercambios que continuáramos posteriormente.

2 En el mencionado expediente, el itinerario de los Maliqueo, figura en forma inversa al relato de Roberto, es decir que aparece que de casa de Piedra se trasladan a Paso del Coihue y de allí a la zona de Ñireco.

El anterior relato debe enmarcarse en el contexto de conformación de la Colonia Agrícola Pastoril Nahuel Huapí (1902). Un contexto en el cual se concedieron tierras a diversos pobladores, muchos de ellos miembros del pueblo mapuche. No obstante, es necesario mencionar que, para recibir la concesión de estas tierras, se impuso como condición necesaria poseer la ciudadanía argentina. Esto significaba que la entrega de las tierras a estos pobladores no era resultado del reconocimiento de su adscripción étnica sino que, por el contrario, formó parte del conjunto de políticas de poblamiento y colonización implementada por el estado nacional. Estas políticas tenían por objetivo debilitar adscripciones étnicas a fines de fomentar la incorporación a la “vida civilizada”. Así, la entrega “de palabra” que Irusta realizara de las tierras ocupadas por la comunidad debe ser enmarcada en este contexto, signado por la política de reducción y corrimiento de los indígenas de su territorio a medida que el estado nacional planeaba y ejecutaba su avance sobre el mismo. Este contexto fue el escenario inicial de algunos de los conflictos que la comunidad atraviesa en la actualidad, debido principalmente a la continuidad de criterios de demarcación, reconocimiento y estigmatización en políticas estatales que le sucedieron. En líneas generales, los conflictos comunitarios se relacionaron con el incumplimiento de los criterios o expectativas estatales en torno a papeles que justifiquen su ocupación de esas tierras, demostración de residencia permanente y usos del suelo, lo que deriva en la orden de “buscar otro lugar”.

### **Disputas en torno a ocupación territorial y la permanencia:**

#### **La creación del Parque Nacional Nahuel Huapí**

Los antecedentes formales de este área protegida se remontan al año 1903, cuando F. P. Moreno realizó la donación de 7.500 hectáreas de las tierras que había recibido como recompensa por sus trabajos de expedición y relevamiento, para la creación del primer Parque Nacional de Argentina (Carpinetti, 2005). En este sentido, en el año 1922 se cristaliza el proyecto de Moreno con la creación del Parque Nacional del Sud, el cual modificaría luego su nombre por el de Parque Nacional Nahuel Huapí. A mediados de la década del 30', la Patagonia pasa a ser un lugar de proyección y entra en escena la figura del Parque Nacional, pensado en ese entonces como zona productiva. Según relatan Delrio, Palma y Pérez (2015) para los sectores más vulnerables esta década estuvo signada por una persecución constante hacia su proletarización y por una profundización de parte del estado de las técnicas de racionalización del territorio y del espacio social.

En este contexto, con la formalización del Parque Nacional mediante la resolución de la Ley N° 3.051, comienzan a evidenciarse las primeras situaciones conflictivas entre la Administración del Parque Nacional (APN) y los Maliqueo. Estos conflictos se enmarcaban en diversas acciones de la administración del Parque para con la población indígena. Entre estas acciones destacaré la expulsión de aquellos pobladores identificados por la misma como “indígenas” y/o “chilenos” de las áreas rurales. Por estos años, se promovía en la región un imaginario elitista enfocado en consolidar la impronta de la zona como área natural, virgen y con reminiscencias alpinas (Valverde, 2009). Una construcción simbólica que operó cimentando el proceso de despojo y apuntalando supuestos y valorizaciones diferenciales de la población de la zona (Kropff, 2005). En este sentido, la política que la APN desplegó respecto de la cuestión de las tierras que quedaron

dentro de su jurisdicción fue diferencial dependiendo de quién estuviera como beneficiario. Es decir que los llamados “pioneros” o vecinos reconocidos de la zona accedieron sin mayores inconvenientes a la entrega de tierras, a través de títulos de propiedad. Mientras que por el contrario, pobladores de escasos recursos y principalmente aquellos a los que se identificaba desde el estigma de ser chilenos o indígenas (Méndez, 2005) se toparon con una normativa sumamente estricta, que evaluaba la entrega de Permisos Precarios de Ocupación y Pastaje (PPOP). Estos PPOP conforman una figura normativa que lejos de proteger a sus beneficiarios de una eventual expulsión, suponían una infinidad de trabas para sus ocupantes (García y Valverde, 2007). Agregaré que, además, fueron escasos los pobladores que pudieron acceder a estos permisos y que en muchos casos los mismos fueron expulsados de modo directo (por ejemplo, desalojos o uso de fuerza estatal) o indirecto (prácticas de restricción, corrimiento y cercamiento). Estos modos indirectos de expulsión implicaban que las tierras “reconocidas” por estos permisos imposibilitaban cada vez más la satisfacción de las necesidades de subsistencia. Mientras que, a la vez, la APN aumentaba las restricciones de uso y modificación sobre el territorio empujando a la población a migrar a los centros urbanos.

Como complemento de lo anterior, en las áreas que quedaron bajo jurisdicción del Parque Nacional se profundizó la estigmatización mencionada a indígenas y chilenos a través del uso de la categoría de “intrusos” para hacer referencia a ellos. Una categoría que operaba como criterio de negación de residencia y permanencia en el territorio, tal como fue el caso de los Maliqueo. En este sentido, la APN presionaba de múltiples formas a la comunidad para que abandonara el territorio negando su real posesión del mismo y catalogando a sus miembros como “pobladores intrusos” tal como se desprende del análisis de los expedientes de Parques Nacionales. Uno de los mencionados métodos de presión estatal fue comenzar con el cobro de pastaje y la limitación en torno a la cantidad y variedad de animales permitidos dentro del espacio territorial. Otro de estos métodos fue la limitación a la cantidad y al tipo de viviendas que podían levantarse en el territorio, provocando la limitación de la cantidad de personas que podían residir allí y condicionando su calidad de vida. La conjunción estratégica de estas políticas de presión estatal tenían por objetivo quebrantar, cansar y provocar la retirada de la comunidad Maliqueo del territorio, tal como lo cuenta Roberto para su comunidad:

los de parques empezaron a molestarnos, hacían de todo con tal que nos mudáramos porque decían que esas tierras eran de ellos y que no nos podíamos quedar ni hacer nada ahí (entrevista a Roberto Maliqueo, enero 2010)

Durante algunos años los Maliqueo resistieron y sobrellevaron estas políticas de presión, las cuales debieron intensificarse para lograr su cometido. Así fue que en 1956 fueron desalojados de su territorio y despojados de sus animales tal como lo expone Roberto Maliqueo en el siguiente fragmento:

yo estaba haciendo el servicio militar y cuando me enteré [del desalojo] no pude venir porque como estaba tan complicado todo en ese momento no había licencias ni nada, en puerto Belgrano lo estaba haciendo, y recién pude encontrarlo a mi papá en Bariloche



cuando salí de baja [...] nos quedamos sin animales ni nada, porque cuando nos desalojaron juntaron a todos los animales que nos quedaban y los llevaron a Cerro Leones, y perdimos todo porque como los otros hijos tampoco estaban acá nadie pudo ir a buscarlos. 30 años estuvimos acá y de repente no teníamos nada (entrevista a Roberto Maliqueo, enero 2010)

Además del despojo y desposesión mencionados, Roberto expresa que sufrieron la desatención a sus reclamos, una negación asentada principalmente en la “falta de papeles” que justificaran o demostraran su ocupación del territorio reclamado.<sup>3</sup> Esta falta de papeles complicaba el relacionamiento entre la APN y la comunidad. Los Maliqueo asociaban esta falta al haber confiado en “la palabra” de Irusta al momento de su asentamiento

y para colmo no teníamos ningún papel ni nada, porque el teniente [Irusta] solo le dijo “vaya nomas que ahí nadie lo va a molestar nadie” y él [Antonio] le confió. No sabe lo mal que la pasamos fue muy duro (entrevista a Roberto Maliqueo, enero 2010).

Con la efectivización del desalojo y la pérdida de animales, la familia Maliqueo se instaló en Bariloche desde donde continuó con los reclamos por su territorio, realizando numerosas presentaciones de reconsideración contra la orden de desalojo. Ante estas acciones obtuvieron siempre una negativa por respuesta, argumentada en favor de la preservación de la masa boscosa, según consta en el expediente. Estos reclamos se continuaron por décadas hasta que en 2008 hicieron efectiva una acción posesoria que renovó conflictos, restricciones y estigmatizaciones. Según relatan miembros de la comunidad, estas restricciones tienen que ver principalmente con la prohibición de utilizar leños para calefacción, con una cláusula vigente que prohíbe innovar y/o modificar el territorio, con el cercamiento comunitario a lugares cada vez más reducidos, entre otras acciones que perpetuaron el precepto de provocar el cansancio y la retirada territorial.

La constante desatención de los reclamos de la comunidad de parte de la APN se relaciona con la continuidad de prácticas estatales generalizadas de invisibilización y negación de la presencia indígena en la zona. En este sentido, estas prácticas reactualizan formas de construcción simbólica de las relaciones interétnicas locales, que buscaban apuntalar una ideología que concebía a Bariloche y la zona de los lagos como un sector oligárquico y europeizado (Kropff, 2005), perpetuando la histórica negación e invisibilización de identidades subalternas. Las cuales, a su vez, buscaban disfrazar que las negativas, restricciones y desconocimientos se relacionaban con aspectos subyacentes económicos y políticos que se trastocaron en el devenir del reclamo comunitario. Con esto busco exponer que esta presión estatal, esta negación y el conflicto por la tierra en sí misma, fue diferencial dependiendo del valor económico

---

3 Al inicio del relevamiento comunitario miembros de la APN Bariloche manifestaron que dicha dependencia estatal no contaba con datos documentales de “ningún Maliqueo en la zona”. No obstante esta respuesta, en el mes de mayo de 2010, viajé a Buenos Aires y obtuve 2 expedientes de los Maliqueo (Expte. Nro. 145944/1955 y Expte. Nro. 155.122/1952) en el archivo central de la APN de Buenos Aires. Estos expedientes fueron utilizados para que el ETO realizara el estudio correspondiente, y se entregó una copia certificada de cada uno de ellos a Patricio Maliqueo para que quedara a disposición de la comunidad.

que tuvieran las tierras en cuestión. Es decir que el estado a través de sus diferentes agencias no resistió de igual manera el reconocimiento de comunidades indígenas en toda la provincia. Por ejemplo, en la cordillera, zona de bosques y lagos, su resistencia fue mayor que en la meseta de Somuncurá, como es el caso de la Comunidad del Paraje de Sierra Paileman (Guiñazú, en prensa), u otros casos que involucran tierras menos codiciadas o con menor valor productivo.

En los dos apartados que siguen, abordaré como operaron estas resistencias selectivas y restricciones, analizando, por un lado, las disputas en torno al territorio comunitario y, por otro lado, las disputas o cuestionamientos en torno a las lógicas de uso del suelo.

#### *a. Disputas en torno al territorio comunitario*

Desde que se efectivizara la acción posesoria en 2008, la comunidad Maliqueo convivió con el PNNH en una tensa relación. Entre diciembre de 2009 y enero del 2010 el ETO de Rio Negro llevó a cabo las primeras actividades del ReTeCI en el territorio comunitario. Al tomar conocimiento del avance de estas actividades la APN manifestó su disconformidad con el hecho de que se efectuara el relevamiento a pobladores que, según los criterios expuestos en una nota enviada al CODECI, “no son indígenas y son intrusos del territorio del parque”. En esta nota se solicitaba por intermedio del CODECI la realización de una reunión conjunta entre INAI, CODECI, ETO y APN para “clarificar la situación” antes de continuar con “cualquier actividad de relevamiento dentro de la jurisdicción del Parque”. Accediendo a este pedido, la reunión tuvo lugar en la Intendencia del Parque Nacional en la ciudad de Bariloche. Desde la Coordinación del ETO se decidió informar a la comunidad Maliqueo de esta instancia de la cual decidieron participar. Su participación en esta reunión tenía por objetivo discutir públicamente cuáles eran aquellos criterios por los que el Parque Nacional negaba que la comunidad fuera indígena y, por ende, denegaba su derecho a ser relevada como tal.

Al inicio de este encuentro se generó cierta tensión debido a que los funcionarios y técnicos de la APN desconocían que los Maliqueo estarían presentes. No obstante, se acordó continuar con el desarrollo de la misma. Adoptando la modalidad de ronda de opiniones, los representantes del parque nacional comenzaron a exponer sus argumentaciones en torno de la negativa al reconocimiento de la familia Maliqueo en ese territorio. En primer lugar, expusieron que la familia Maliqueo residía de modo permanente en Bariloche y no así en el territorio a relevar, y que sólo iban allí a “extraer leña dañando los bosques y dañando principalmente el área intangible, en las cercanías del refugio Neumeyer”.<sup>4</sup> Además, mencionaban que esta familia nunca antes se había identificado como mapuche y que, en este contexto de relevamiento y recuperaciones territoriales de diferentes comunidades indígenas en la Patagonia, esto se relacionaba más a lo que definieron como una “avivada” que con una cuestión identitaria. Por otro lado, mencionaron que en el parque no existía ningún documento que probara su presencia y ocupación con anterioridad en la zona y menos aún documentos que los identificaran como indígenas. De modo relacional, y apelando a un discurso esencialista, expusieron que

<sup>4</sup> Según Parque Nacionales lo define en su propio “glosario”, un área intangible es: “un área donde se prohíbe estricta y rigurosamente toda actividad humana, a excepción de las mínimas requeridas para su vigilancia y control, como así también aquellas investigaciones científicas que sean necesarias para una mejor protección y conocimiento de sus ecosistemas”.

los Maliqueo no eran indígenas ya que “no realizan ninguna actividad indígena, no hablan la lengua y tienen sus trabajos y viviendas en la ciudad”.

Realizada la exposición de los representantes del parque nacional, los representantes del INAI y del ETO provincial comenzamos a desarticular algunos de estos argumentos que se sustentan en criterios esencialistas respecto a quiénes son o “pueden ser” legítimos merecedores del reconocimiento estatal como indígenas y respecto de qué prácticas son entendibles dentro del modo de ser indígena “aceptable” para la APN. Primero, se contextualizaron las crecientes demandas indígenas en las recuperaciones y reclamos territoriales dentro de la lógica actual de reconocimiento estatal. Asimismo, se enmarcaron en la publicidad de otros accionares similares y de la fuerza adoptada por la articulación política indígena. Todos estos argumentos apuntaron a desbaratar la ideología de que existen indígenas que deben ser reconocidos y otros que no. Al respecto, en otro artículo he mencionado la continuidad de resabios esencialistas y colonialistas en el modo estatal de ver y evaluar la indigenidad (Guiñazú, 2018). Allí abordé estas continuidades en el discurso y accionar del INAI que, paradójicamente, en esta instancia manifestó discursos opuestos a los de la APN, funcionando, a través de quienes lo estaban representado en esta reunión, como garante de la autoadscripción y de los derechos indígenas vigentes.

En el devenir de esta discusión y estas aclaraciones realizadas por INAI y ETO, los miembros de la comunidad interactuaron defendiendo su posición, sus acciones y principalmente su adscripción identitaria. Al respecto mencionaban que si habían dejado de estar en el lugar era producto del corrimiento y del desalojo perpetrado por el parque nacional, a la vez que si en la actualidad no están de modo permanente allí es también por las restricciones aplicadas desde el parque que no les permite calefaccionar, ni construir un puente para cruzar el arroyo que esta frente a la ruca comunitaria en las crecidas del invierno, entre otras cuestiones. En relación a esto, Patricio Maliqueo mencionaba que esta ruca es “la nueva” porque un año atrás “la otra se prendió fuego” ya que este lugar pasó por tres incendios en los que, argumentaba, “no sólo perdimos la casa, sino también animales, árboles y papeles”. De esta manera hacían referencia también a que los pocos papeles y permisos que tenían se perdieron en uno de estos incendios de la ruca. Avanzado con la desarticulación de supuestos, en relación a aquello que parques nacionales visualizaba como prácticas indígenas ausentes en los Maliqueo, expusieron que

fuimos alejados de nuestros lugares físicos y obligados a cambiar muchas cosas de nuestra vida espiritual [...] y no sabemos cómo hacer las ceremonias ni hablamos la lengua porque los mayores tuvieron miedo de las persecuciones y de que nos discriminen. Pero proyectamos recuperarlas. Pero no para que estén contentos (Patricio Maliqueo).

En el fragmento anterior Patricio argumenta que su desalojo del territorio, sumado a las persecuciones que eran moneda corriente por ese entonces a quienes hablaban la lengua o realizaban ceremonias indígenas, fueron factores que se articularon para lograr el objetivo estatal de que los indígenas devinieran en “pobladores”. Además, Patricio remarca que si bien planean recuperar prácticas mapuche, no lo hacen para cumplir los requisitos estatales sino para intentar revertir estos múltiples despojos materiales y simbólicos.

Respecto de la “intangibilidad” que parques dictamina para la zona, los Maliqueo explican que pareciera ser que la implicancias del término aplican sólo para ellos y no para el uso que “los refugios, turistas y privados hacen del territorio”. Al respecto Patricio exponía en la reunión que

esta zona es crítica por todos los cambios que ellos mismos [en referencia a los funcionarios de PN] metieron acá y los desastres que hicieron: los pinos no te dejan crecer nada, arruinan el suelo; la trucha arcoíris hace desaparecer el salmón rosado; huemules, antes íbamos a buscar leña arriba y estaba lleno, y metieron el ciervo colorado y ya casi no hay huemules... unos desastres terribles hicieron ellos y ahora lo llaman crítico y no nos dejan a nosotros cuidar el lugar (Patricio Maliqueo, en las discusiones de la reunión).

En el marco de la reunión, Patricio mencionó también que han intentado presentar en la APN en reiteradas ocasiones un proyecto de reforestación autóctona para la zona pero que les “dieron mil vueltas” y aun siguen sin poder llevarlo a cabo. De este modo los Maliqueo expusieron a lo largo de la reunión que los argumentos de parques funcionan a modo de “excusas” para no dejarlos permanecer y no modificar el lugar mínimamente para poder llevar adelante su vida cotidiana y su reproducción familiar.

Expuestas las diferentes perspectivas de quienes participaron del encuentro y una vez explicitado por parte del INAI que el relevamiento de la comunidad iba a seguir su curso como estaba previsto, los funcionarios y técnicos de la APN plantearon dos cuestiones que merecen una consideración aquí. En primer lugar, pidieron que se les informe y se los haga partícipes de todas las etapas de relevamiento, tanto de la comunidad Maliqueo como de cualquier otra comunidad que estuviera “en el territorio del parque”. En relación a esto, requirieron poder acceder a la lectura de cada componente de la Carpeta Técnica antes de que fuera enviada al INAI para su aprobación. Frente a esta cuestión, los técnicos del INAI preguntaron a la comunidad qué postura tenían ellos al respecto. La comunidad no manifestó inconvenientes, aunque realizó la consulta sobre qué alcances tendría esa vista previa que la APN haría de los productos elaborados por el ETO. El INAI aclaró que esa vista previa “de ninguna manera” podría funcionar como “revisión” de lo hecho, ya que la APN no cuenta con potestad para introducir cambios o sugerir modificaciones en los componentes de la Carpeta Técnica. Superada esta primera solicitud, se desataron nuevas discusiones por las actividades de la comunidad dentro del territorio. En el devenir de una discusión inaudible por el nivel de superposición de voces y enojos de las partes, pero que giraba en torno a la intangibilidad del territorio reclamado, personal técnico del Parque Nacional Nahuel Huapí pidió la palabra para exponer, también en un tono algo alterado, que “todo este lío podría solucionarse muy fácil si la comunidad buscara otro lugar”. Agregando que “hay otros lugares que no tienen tantas complicaciones [...] que elijan otro lugar, y listo!”. Este comentario que no pasó desapercibido enfureció a la comunidad, a los miembros del ETO y del CODECI y a parte de los representantes del INAI. La comunidad en estado de indignación mencionaba que la visión que tiene parques es justamente la que históricamente los negó e invisibilizó, al desconocer que ellos reclaman ese territorio “no por capricho o viveza, sino por el valor que ese territorio tiene para nosotros que no es el mismo valor que tiene para ustedes o para los privados que lo quieren y nos quieren

fuera” (Patricio Maliqueo). Al respecto, miembros del CODECI argumentaron que “la comunidad no busca un territorio para lucrar, ese puede ser su pensamiento pero no es el de nuestro pueblo. Para nosotros el territorio es parte de nuestra cultura, de nuestra identidad. Por eso no es lo mismo un territorio cualquiera que el territorio comunitario” (Marcos Loncoman, referente zonal del CODECI).

Este último acontecimiento es evidencia de un doble desconocimiento. Por un lado, el desconocimiento en torno a los límites y alcances del ReTeCI, que no implica garantía de reconocimiento del territorio, ni de la propiedad del territorio. Y, por otro lado, el desconocimiento que esta agencia estatal tiene de las particularidades de los reclamos territoriales indígenas, el cual en ocasiones ha sido mediado por los técnicos del ReTeCI. Este desconocimiento practicado desde la APN, puede entenderse como una construcción, en el sentido de que este fue construido respondiendo a la intención de dar continuidad al proceso de despojo territorial y de silenciamiento de voces, reclamos y especificidades indígenas, equiparando su reclamo territorial a otras ocupaciones, tomas o reclamos de tierras.

En suma, esta comunidad vuelve a encontrarse décadas después y en contextos históricos, políticos y sociales ampliamente diferentes con una misma premisa: “vayan a buscar otro lugar”. Una premisa que, lejos de alinearse a políticas actuales de reconocimiento y respeto a la autoadscripción, pretende dar continuidad al ya introducido derrotero de la comunidad luego de sucesivos despojos y relocalizaciones, hacia el emprendimiento de una nueva búsqueda territorial. El problema de fondo gira en torno a cuáles son los alcances y qué garantías y grados de validez tienen los reconocimientos estatales cuando dichos procesos son llevados adelante en contextos discursivos tan heterogéneos. Por ejemplo, cuando se manifiesta que agencias estatales se atribuyen potestades que las superan como la de evaluar si los Maliqueo (entre tantos otros) son indígenas o no; si merecen el reconocimiento de la APN o si merecen ser relevados como comunidad indígena y, por lo tanto, si serán o no interlocutores válidos. Es decir que una cuestión central de este conflicto se relaciona con cómo la APN teje argumentos que apuntan a esquivar al contexto actual de reconocimiento estatal y a su normativa vigente. Una cuestión que, si bien para este caso refiere al accionar de APN, en los casos de otras comunidades puede ser extrapolado al accionar de otras agencias estatales (municipios, gobiernos provinciales, dirección de tierras, etc.). Lo anterior da cuenta, entonces, de la existencia de una contradicción o tensión entre políticas de estado de reconocimiento a los derechos indígenas, con las políticas de organismos estatales como la APN. No obstante, estas tensiones o contradicciones han podido superarse o reformularse dependiendo del accionar y las disputas de los actores intervinientes en cada proceso.

*b. Disputas en torno a criterios de conservación y lógicas de usos del suelo*

Superadas al menos en parte las negativas de la APN, luego del reconocimiento efectuado por el ReTeCI, la relación de la comunidad con el parque comenzó a profundizarse desde la lógica de co-manejo. En líneas generales estas prácticas de co-manejo son parte del contexto actual de reconocimiento estatal de comunidades indígenas. Al igual que el ReTeCI, estas prácticas se enmarcan en un proceso histórico particular que fomentan la participación de los indígenas en instancias estatales de conservación. Los co-manejos o manejos participativos remiten a pensar en alianzas o acuerdos en relación al cuidado de áreas bajo protección. Este modo de manejo compartido apunta



a la participación en funciones, derechos y responsabilidades (Borrini–Feyerabend 1997). Estos acuerdos participativos pueden operar entre diferentes agencias estatales, privados, pobladores, indígenas, ONGs, organizaciones sociales, etc. Estas prácticas, aunque orientadas a la conservación, habilitan herramientas para resolución de conflictos por acceso, control y uso de los territorios, como en el caso de la comunidad Maliqueo.

Estas prácticas de co–manejo en el marco del relacionamiento entre el PNNH y la comunidad Maliqueo institucionalizadas en el año 2012,<sup>5</sup> son un escenario novedoso e inesperado si se piensa en las disputas y negaciones vigentes apenas unos años antes. No obstante, esta nueva forma de relacionamiento trajo aparejado el resurgimiento de los mencionados supuestos relacionados a diferentes concepciones de conservación, usos válidos del suelo y legitimidad en torno al ser indígena.

El primer supuesto resurgido en relación a la comunidad fue aquel que sostenía que los Maliqueo no estaban capacitados para llevar adelante esta tarea de co–manejo porque su vida en el territorio había estado interrumpida por la vida en la ciudad. Lo cual se complementaba con aquella idea sostenida por los técnicos del parque que consideraban que los Maliqueo dañaban el territorio, por ejemplo con la extracción de leña y por volver hostil el ambiente a especies en peligro (como por ejemplo, la rana del Challhuaco). Cabe mencionar aquí que, tal como he venido presentando, esta mencionada discontinuidad en la ocupación fue en gran medida responsabilidad conjunta del Parque Nacional y sus políticas, en consonancia con anteriores políticas de avance estatal sobre territorio indígena.

En el contexto del parque nacional se entendía que las prácticas de co–manejo debían practicarse entre una agencia estatal (como la APN) y una comunidad indígena (Guiñazú, Trentini y Ameghino, 2019). A partir de esta afirmación, un segundo supuesto sostenía, desde argumentos esencialistas, que los Maliqueo no lograban demostrar que eran una comunidad indígena. Por lo tanto, ante la falta de criterios que justificaran su pertenencia y organización como comunidad, se ponía en cuestión que los Maliqueo pudieran aportar conocimientos tradicionales para el cuidado y protección de la biodiversidad. Principalmente, los Maliqueo eran atacados por tener sus viviendas en la ciudad y por emplear parte de su tiempo en otros trabajos, siendo estas actividades o prácticas entendidas desde la APN como “no indígenas”.

Estos supuestos que refieren a la ocupación territorial discontinua, a la vida en la ciudad y a las dudas en torno a si los Maliqueo son o no son una comunidad indígena, se sustentan en visiones esencialistas que pretenden argumentar la legitimidad o no de los reclamos indígenas. Estos supuestos, además, operan reactualizando modos históricos de relacionamiento entre estado e indígenas en el ámbito local que cimentaron la subalternización de los indígenas de la zona. A su vez, estos supuestos operan hacia la despolitización de la negación estatal, mientras que, a la vez, operan hacia la politización de las recuperaciones y acciones indígenas.

---

5 El análisis de las prácticas de Co–manejo entre la comunidad y el Parque Nacional Nahuel Huapí no serán analizadas aquí en profundidad, ya que exceden el objetivo de este artículo. Sólo haré mención a los supuestos que, luego de los conflictos iniciales con la APN, resurgieron en el marco de una nueva aplicación de políticas de trabajo conjunto entre estado e indígenas. Para profundizar en estas prácticas de la comunidad puede consultarse la Tesis Doctoral de Florencia Trentini (2015), en donde analiza este tipo de prácticas en diferentes comunidades de la zona, incluyendo la comunidad Maliqueo.

### A modo de conclusión: Desarticulando supuestos, criterios y lógicas estatales

A través de este artículo he expuesto diversos criterios esencialistas, de verificación, demostración y legitimidad de lo indígena que no sólo se evidencian y operan en el plano discursivo y en los formularios y requisitos a cumplir por parte del ReTeCI, sino que se complementan con las miradas y prácticas de otras dependencias estatales que utilizan la falta o insuficiencia de los mismos como criterio de negación territorial. En el marco del relevamiento de la comunidad y su relación con la APN, pareciera haber una especie de quiebre desde que los Maliqueo obtuvieron dos expedientes que los nombraban como pobladores de la zona, y con la obtención de la CT como documento público que también reconoce su presencia en el territorio. Una presencia que es reconocida en términos de presencia indígena.

En este sentido, las disputas y desarticulaciones que los Maliqueo llevaron a cabo culminaron con un inicio de reconocimiento de parte de la APN, que comenzó a tenerlos en cuenta incluso para el trabajo conjunto en políticas de co-manejo. No obstante, si se toma como válida la premisa de “un antes y un después” de la aparición de estos documentos en la trayectoria comunitaria de los Maliqueo, se entiende que, más allá de las disputas y acciones llevadas a cabo, no se logró una desarticulación de aquella lógica estatal que reconoce la ocupación territorial y trabaja con aquellos que demuestren su condición de indígenas. Es decir que continúan vigentes los supuestos y prejuicios estatales en torno a lo indígena, los cuales, aunque tensionados de diferentes modos, no logran ser abolidos y abandonados. Y, en ocasiones, cuando nuevos territorios o intereses estatales son trastocados por el accionar indígena estos vuelven a resurgir en modos renovados o maquillados. Con esto quiero decir que los Maliqueo lograron franquear las sospechas de ilegitimidad o inautenticidad y en ese traspaso de obstáculos estatales lograron subvertir pequeñas esferas del accionar estatal. Si bien se lograron estas pequeñas subversiones no se logró una completa conmoción de la lógica estatal empleada para lograr que lo indígena le sea inteligible o al menos aceptable a las diferentes agencias del estado. Es decir que se lograron avances concretos en el modo de relacionamiento entre estado e indígenas, pero no se logró aún que todo el andamiaje estatal se adecúe a las normativas de su reconocimiento. Con todo, se entiende que todavía lo más arduo de lograr es el asentamiento de un piso de reconocimiento indiscutido a partir del cual la relación no vuelva a ser como antes.

### Bibliografía

- Borrini-Feyerabend, Gracia, Loo-Vela, Sandra, & Monsieur, Christianne. (1997). *Manejo participativo de Áreas Protegidas: adaptando el método al contexto*. União Mundial para a Natureza.
- Carpinetti, Bruno. (2005) De la expulsión al comanejo: derechos indígenas en el Parque Nacional Lanin.
- Delrío, Walter, Palma, C., & Pérez, Pilar. (2015). CAPITULO 1. Marco histórico. Las (des) territorializaciones estatales en lo que hoy es la Provincia de Río Negro. *Informe preliminar*.
- García, Analía, & Valverde, Sebastián. (2007). Políticas estatales y procesos de etnogénesis en el caso de poblaciones mapuche de Villa La Angostura, provincia de Neuquén, Argentina. *Cuadernos de antropología social*, (25).
- Guiñazú, Samanta. (2017). Memorias indígenas movilizadas: un análisis del proceso de

- producción de los Informes Histórico–Antropológicos del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 4(8), 26–45.
- Guiñazú, Samanta. (2018). El interjuego entre la normalización estatal y agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Antropologías del Sur*, 5(9), 173–197.
- Guiñazú, Samanta. en prensa. Reconfiguración de estatalidades y agencias en los márgenes: El relevamiento territorial de la “comunidad Mapuche del Paraje Sierra Paileman”, Río Negro, Argentina. *Revista Scripta Nova*
- Guiñazú, Samanta, Trentini, Florencia Y Nadia Ameghino (2019) “Agencia(s) indígena(s) en políticas públicas participativas en Norpatagonia: políticas de comanejo y relevamiento territorial” *Revista POLIS*.
- Kropff, Laura. (2005). ¿ Bariloche: una suiza argentina?. *Desde la Patagonia: difundiendo saberes*, 2, 32–37.
- Méndez, Laura. (2005). Mi pasado me condena. Chilenos e indígenas en el Nahuel Huapi 1880–1935. In *VI Congreso de Historia Política y Social de la Patagonia Argentino–Chilena* (Vol. 13, p. 14).
- Trentini, Florencia. (2015). Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas: procesos de construcción de identidades y territorialidades en el co–manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi.
- Valverde, Sebastián. (2009). Conflictos interétnicos y demandas territoriales en la ‘Suiza Argentina’: el ‘regreso’ del pueblo mapuche al territorio de Parques Nacionales. In *IV Congreso Nacional de Arqueología Histórica. Universidad Nacional de Lujan*.

**DOSSIER**

**Las exportaciones  
argentinas  
en el largo plazo  
(fines del siglo XIX -  
inicios del siglo XXI)**

coordinado por  
Agustina Rayes  
Martín Schorr

# Introducción

## Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI)

Agustina Rayes  
Martín Schorr

### Resumen

Este dossier ha surgido a propósito de la declaración del gobierno argentino del año 2019 como “Año de la Exportación”. Nos hemos planteado estudiar el papel de las exportaciones en la economía argentina en el largo plazo, destacando rupturas y continuidades. Consideramos que el tema es relevante dada la recurrencia, tanto en el ámbito público como en el privado, de subrayar que el sector exportador es uno de los motores de la economía nacional. Dividido cronológicamente, el dossier cuenta con contribuciones de Agustina Rayes (1870–1930), Teresita Gómez y Julio Ruiz (1930–1955), Juan Odisio y Marcelo Rougier (1955–1975), Matías Kulfas y Andrés Salle (1976–1990) y Andrés Wainer y Paula Belloni (1990s a la actualidad).

Palabras clave: Argentina – Exportaciones – Largo plazo

### Abstract

This dossier has emerged regarding the declaration of the Argentine government that the year 2019 should be the “Year of Exportation”. We have considered studying the role of exports in the Argentine economy during the long term, highlighting ruptures and continuities. We believe that the issue is relevant given the recurrence, both in the public and private spheres, of pointing out that the export sector is one that foster the national economy. Divided chronologically, the dossier has contributions made by Agustina Rayes (1870–1930), Teresita Gómez and Julio Ruiz (1930–1955), Juan Odisio and Marcelo Rougier (1955–1975), Matías Kulfas and Andrés Salle (1976–1990) and Andrés Wainer and Paula Belloni (1990s to the present).

Key-words: Argentina – Exports – Long term

En 2019 el gobierno nacional, presidido por Mauricio Macri, estableció que el año corriente sería el “Año de la Exportación” (Decreto Nacional número 1177/2018). Usamos esta medida gubernamental como disparador para organizar el presente dossier, cuyo propósito es estudiar las características y el papel de las exportaciones en la economía argentina en el largo plazo. Es decir, observar históricamente el lugar de las ventas al extranjero, destacando rupturas y continuidades, pues, obviamente, el sector se transformó por motivos internos y externos. Consideramos que este tema es de capital importancia dada la recurrencia, tanto en el ámbito público como en el privado, de destacar que se trata de uno de los motores de la economía nacional. En



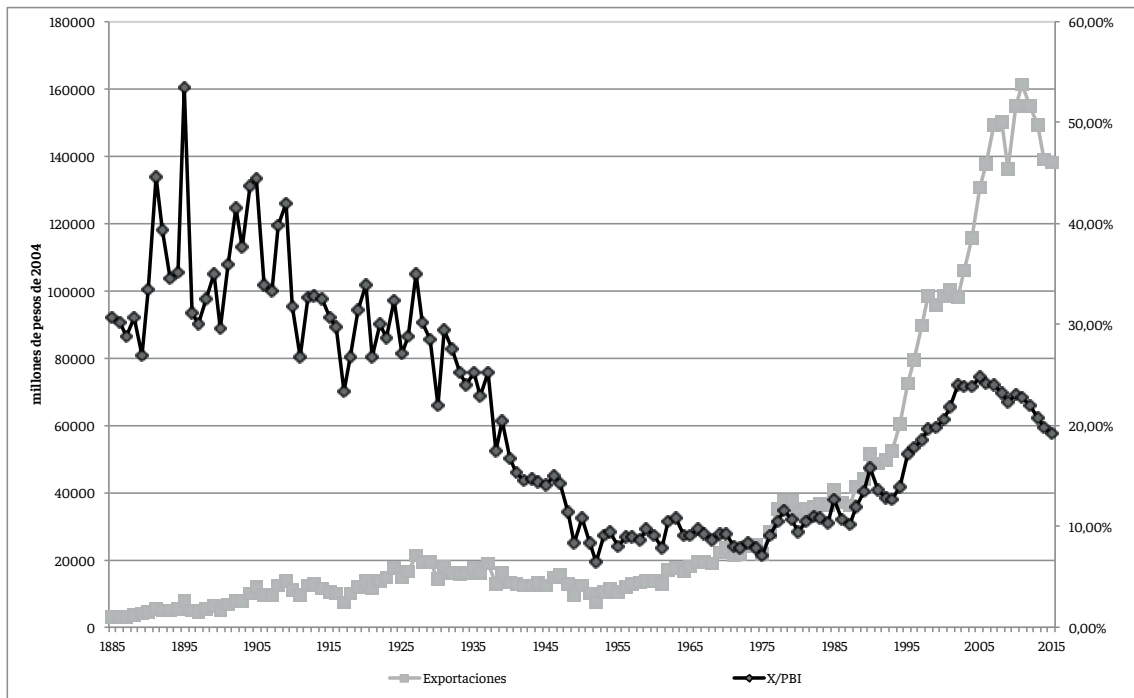
efecto, distintas administraciones han apelado a este sector en la búsqueda, no siempre exitosa, de obtener divisas, compensar la balanza comercial, traccionar crecimiento económico y sanear las cuentas fiscales.

En los últimos años la literatura especializada ha avanzado en análisis sectoriales, en la crítica de fuentes, en comparaciones internacionales, en estudios sobre la eficacia de las políticas públicas de promoción de las exportaciones, entre otros tópicos. Sin embargo, notamos la escasez de investigaciones actualizadas que den cuenta de la trayectoria de las exportaciones argentinas en el largo plazo. En este sentido, la propuesta en este dossier ha sido convocar a distintos/as historiadores/as para alcanzar una mirada amplia en términos temporales, es decir, desde las décadas finales decimonónicas a la actualidad.

Las exportaciones han sido consideradas tradicionalmente como uno de los factores impulsores del crecimiento de las economías latinoamericanas, en especial desde el proceso que se inició en el último cuarto del siglo XIX, conocido como la Primera Globalización (Bordo, Taylor, y Williamson, 2003; Gerchunoff y Llach, 2008; Cárdenas, Ocampo, y Thorp, 2003). En el caso argentino, las ventas de bienes al exterior han constituido históricamente una alternativa para desarrollar la economía doméstica (Cortés Conde, 2003; Braun, Feldman, Junowicz, y Roitman, 2008) y/o un vehículo para acceder a nuevos mercados y generar complementariedades dentro de la estructura productiva (Berretoni y Polonsky, 2011; Fanelli, 2012; Gerchunoff y Llach, 2018). Como se puede seguir del gráfico 1, transformaciones en el sistema mundial de comercio a comienzos del siglo XXI devolvieron al sector exportador una parte de la centralidad que tuvo, por lo menos, hasta la década de 1930 (Porta, Fernández Bugna, y Moldován, 2009: 71). De hecho, a partir de entonces, no sólo ha representado entre un quinto y un cuarto de la demanda global del PBI, sino que constituye un determinante de crecimiento en el largo aliento, incrementando el ingreso de divisas y atenuando, por un tiempo, la restricción externa. Por ello, y por la centralidad que históricamente la ortodoxia le ha conferido a las exportaciones (y, más ampliamente, a la liberalización comercial externa), entendemos que en esta clave debe leerse la medida del gobierno actual arriba mencionada.

Desde luego, un racconto de la historia de las exportaciones del territorio hoy denominado “argentino” hunde raíces en el espacio rioplatense controlado durante la colonia por los españoles y su posterior Independencia (la literatura ha avanzado en este estudio, por ejemplo, Amaral (1998), Newland (1998) y Rosal y Schmit (1999)), pero aquí nos concentraremos a partir del momento en que las exportaciones se transformaron en uno de los principales motores de la economía, en coincidencia con transformaciones productivas y cambios en la dotación de factores. Para comenzar, como señala Agustina Rayes en su contribución, las exportaciones argentinas en el período últimamente nombrado por la historiografía como Primera Globalización fueron exclusivamente materias primas y alimentos con nulo o escaso valor agregado, originadas principalmente en la ganadería y la agricultura, orientadas mayormente a los mercados europeos, aunque también a plazas americanas. Según la autora, su destacado crecimiento, en particular en comparación con otros países de la región, se debió, entre otras cuestiones, a la relativa diversificación de destinos –el principal a partir del siglo XX fue el Reino Unido que, aún con la distribución de los embarques “a órdenes” realizada, no compró más de entre un tercio y el 40% del valor total exportado– y a la relativa desconcentración de

Gráfico 1. Exportaciones (en millones de pesos de 2004) y como porcentaje del PBI, 1885–2015



Elaboración propia en base a Gerchunoff y Llach (2018).

productos –puesto que entre el primer y el segundo bien exportados no sumaron más del 40% del valor total. Desde luego, Rayes no omite que se trató de un contexto internacional particular –por el que las economías industrializadas aumentaron su demanda de la clase de artículos que la Argentina podía ofrecer, favorecidos por la baja de costos de transporte (trasatlánticos e internos) en un sistema preponderantemente librecambista y multilateral– que no se reeditó y del que el país extrajo algunas ventajas, aunque en el largo plazo quedó restringido a la oferta de bienes primarios, que ha mostrado serias limitaciones para promover la diversificación productiva, la creación de puestos de trabajo, la generación de ventajas competitivas dinámicas; en otras palabras, el desarrollo en el amplio sentido del concepto.

Si las exportaciones tuvieron un papel preponderante, y fueron indudablemente el motor impulsor de la economía argentina entre finales del siglo XIX y la Gran Depresión, desde entonces debieron compartir cada vez más su posición destacada con otros sectores económicos. La crisis de 1929 cristalizó cambios en el orden económico internacional, presentes desde antes, como la desarticulación del patrón–oro, el incremento del proteccionismo, el bilateralismo en reemplazo del multilateralismo, el aumento de la competencia entre las economías industrializadas y exportadoras de capitales, el deterioro de los términos de intercambio para los productores de bienes primarios, y la pérdida de hegemonía británica con el consecuente crecimiento del liderazgo de Estados Unidos en el escenario occidental. Asimismo, en el plano doméstico se intensificó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones –que había comenzado por algunas manufacturas de origen agropecuario de escaso valor agregado desde fines del siglo XIX y comienzos de la centuria siguiente (Cortés Conde, 1997; Dorfman, 1970)–, creció y se diversificó el mercado interno, así como se multiplicaron los intereses económicos,

sociales y políticos, generalmente en confrontación (Murmis y Portantiero, 2011). A partir de la década de 1930 se profundizó la intervención del Estado en la economía, materializada, por ejemplo, en el control de cambios, la regulación de la producción primaria y el ordenamiento del sector bancario (Vázquez Presedo, 1978).

Nótese que de una amplia muestra de países – que incluyó a Estados Unidos, Canadá, Australia, Francia, Alemania, Reino Unido, Brasil, Chile, Finlandia, Noruega, Suecia, Italia, Japón, Corea y Taipei–, Argentina fue uno de los tres que exhibió mayor grado de apertura comercial como porcentaje de su PBI en 1929. Desde entonces, atrás quedó el casi 30% previo al crac de Wall Street, transformado en una media cercana al 10% en 1950, 1973 y 1987 (Véganzones y Winograd, 1997: 103–104). En este sentido, el cambio de paradigma en el transcurso de la década de 1930, con la consiguiente transformación del lugar del comercio exterior para la economía argentina, trajo –desde entonces hasta hoy– profundos debates sobre el crecimiento económico (y por qué no el desarrollo) argentino en el largo plazo allende las exportaciones, las que naturalmente han sido una parte sustancial de las discusiones (Ferrer, 1963; Díaz Alejandro, 2002; Míguez, 2005; Rapoport, 2006; Rayes, 2015; Rougier y Odisio, 2017).

Las distorsiones del comercio exterior –por el cierre de la economía dada la excesiva dependencia externa del país y, más tarde, sostenido por distintos grupos de presión, así como por las limitantes de las exportaciones agrarias– disminuyeron la importación de bienes de consumo y la porción importada en las inversiones. Ello ha generado controversias en la literatura. Si algunos han coincidido en que a partir de entonces se abría la posibilidad de alcanzar una vía vernácula de crecimiento de la economía, otros han sostenido que, entre 1930 y 1950, la retracción del intercambio fue negativa para el crecimiento económico del país, dada la desaceleración en la difusión del progreso técnico, debido a la asignación menos eficiente de los factores de producción y a la menor captura de la tecnología extranjera, y a la disminución de inversión productiva. En todo caso, los científicos sociales, en particular los historiadores, han discutido, con este contexto como telón de fondo, acerca de si el camino al crecimiento existía previo a 1930 y, dentro de aquellos que consideraron que estaba dada la senda, debatieron si se había perdido el rumbo luego de la Primera Guerra Mundial, como resultado de la Gran Depresión, o a partir de políticas de orientación mercado–internista.

¿Cómo se comportaron las exportaciones en el mundo que surgía a raíz de la principal crisis económica que azotó al sistema capitalista? En el estudio que realizaron para este dossier, Teresita Gómez y Julio Ruiz ponen en discusión ciertos conceptos muy reiterados en la literatura sobre el tema. Analizan que, si bien en un primer momento las exportaciones del sector agrícola–ganadero –a los tradicionales mercados europeos, a Estados Unidos y a algunos países latinoamericanos– fueron los renglones dominantes, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial se incorporaron productos con cierto agregado de valor local y se diversificaron los destinos, en un entorno de bilateralismo. Pese a las dificultades inherentes a realizar intercambios en un escenario bélico (del que Argentina no participó, pero cuya economía, consideran estos autores, se vio afectada seriamente por la contienda), su estructura productiva se alteró, en buena parte por decisiones de política económica y, en consecuencia, tanto los bienes como los compradores fueron distintos en la década de 1930 en relación con 1940–1950s. En este último período, continuar caracterizando a la Argentina como un

país agro-exportador es insuficiente. Los productos que el país colocó entre los nuevos socios tuvieron claros procesos sencillos de industrialización, aunque ciertamente no fueron los principales; los artículos del sector agrícola disminuyeron notoriamente, mientras los del sector ganadero fueron acompañados por otros con valor agregado. Asimismo, otra gran transformación fue el desplazamiento del Reino Unido como principal destino de las exportaciones argentinas, parcialmente reemplazado por Estados Unidos y nuevos –o recuperados– socios comerciales. Uno de los principales efectos de este proceso fue el eclipse de la ampliamente llamada “relación especial”; el ocaso de este vínculo ha sido entendido no solo por el afianzamiento del proceso argentino de industrialización por sustitución de importaciones, sino también por factores británicos, como el interés comercial anglosajón centrado principalmente en mercados europeos.

Al final de la Segunda Guerra Mundial surgieron algunos dilemas sobre el lugar del intercambio comercial, cruzado indudablemente por el debate sobre los alcances y las limitaciones del proceso de industrialización. A diferencia de la primera posguerra, en esta oportunidad no existía aquella confianza del “retorno a la normalidad”, como si se pudiera regresar a un orden internacional que esperaba latente y las transformaciones hubieran sido sólo excepcionales. Las contiendas habían estimulado el crecimiento industrial y la sustitución de las importaciones; además, sobrevolaba cierto pesimismo sobre las posibilidades de las exportaciones tradicionales –con tasas anuales de crecimiento negativas desde 1940, deterioro de los términos de intercambio y balanza comercial deficitaria o con escaso superávit a partir de finales del mismo decenio (Gerchunoff y Antúnez, 2002: 198–199; Hora, 2012). Así, el debate, presente desde antes de esta coyuntura internacional, era si favorecer las industrias “naturales” o “artificiales” (Belini, 2017), pues primaba la idea de que el sector manufacturero –que inspiraba diversificación en la estructura económica, multiplicaba el empleo, mejoraba las condiciones laborales y aminoraba a mediano plazo la dependencia del exterior– era clave para alcanzar el desarrollo en el país.

En los últimos años de la primera experiencia peronista, el cuello de botella sobrevino porque, en un contexto de crisis de la balanza de pagos (Balboa, 1972), la industria requería de divisas para la importación de equipos e insumos. La vía para obtenerlas era a través del sector agropecuario, cuya producción exportable estaba en caída y cuyos precios internacionales cotizaban a la baja.

El mundo post–Segunda Guerra Mundial había virado hacia una estructura bipolar signada por la Guerra Fría, y en Occidente proliferaron las instituciones multilaterales de comercio y de crédito a fin de establecer determinadas reglas para las relaciones internacionales, generalmente discutidas por los países subdesarrollados dadas las desventajas para las economías más débiles (Foreman–Peck, 1995). Fue recién con la remoción de controles sobre el sector externo y la economía interna, luego de la caída del gobierno peronista, que Argentina ingresó, por ejemplo, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Participar en estos organismos supuso una novedad en las relaciones económicas del país: respetar y acatar la normativa internacional sobre operaciones mercantiles más allá de las cláusulas de los muchos tratados comerciales que Argentina había rubricado previamente (Escudé y Cisneros, 2000).

En el plano doméstico, entre 1958 y 1974 tuvo lugar la denominada “segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones”. Durante una parte de este período, la economía argentina evolucionó sobre la base de comportamientos cíclicos de corto plazo del producto y los precios, denominado stop and go. En estos años de restricción externa, la expansión económica se debió a las nuevas inversiones extranjeras logradas durante el desarrollismo, sobre todo entre 1958 y 1962, cuyos frutos maduraron a partir de entonces, generando el incremento del PBI por una década, además de la mejora del capital humano y de los ingresos de los trabajadores en algunos sectores industriales (Basualdo, 2010: 53–63). Estos avances en el sector industrial se tradujeron en cambios en la composición de las exportaciones, incrementándose el share de las manufacturas de origen industrial. El problema radicaba en que el mercado local no era suficiente para sostener plantas con proyección al mercado mundial y –si bien la mirada sobre las plazas vecinas estaba puesta desde fines del siglo XIX y más concretamente a partir de la década de 1930 para colocar bienes industriales– aún no estaban las bases de un verdadero proceso de integración regional. Así, no se había podido resolver la dificultad de la competitividad industrial, pues no se había logrado elaborar un esquema que permitiera, en términos estructurales, el crecimiento sustentable sin depender de las divisas del agro (Aronskind, 2007: 73–74).

En su contribución, Juan Odisio y Marcelo Rougier analizan algunos de los principales cambios que se verificaron en la canasta exportadora argentina entre el derrocamiento del peronismo y los umbrales de la última dictadura cívico–militar, es decir, durante la industrialización “compleja”. En particular, destacan las transformaciones que trajo la maduración de la estrategia de desarrollo –especialmente notorios a partir de 1963–, con la aparición de nuevos bienes que permitieron acelerar la tasa de crecimiento y sustentar la expansión industrial sobre bases más estables hasta 1975. Por lo tanto, además del incremento en el valor de las exportaciones totales, se produjo otro fenómeno de importancia en el decenio de 1960: empezaron a aumentar, y a ganar preponderancia relativa, las ventas externas de productos manufactureros específicamente. En un primer momento, esa salida exportadora fue la respuesta a la crisis de 1961–1962y, por ese motivo, el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó al de 1958. La expansión de las exportaciones continuó y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974. Expresadas en valores corrientes, las manufacturas aportaron en ese año 1.000 millones de dólares, el 25% del total exportado.

Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera aparecieron nuevos sectores con capacidad de competir en los mercados externos. A este respecto cabe aclarar que, si bien dentro de las exportaciones industriales el grupo “alimentos, bebidas y tabaco” siguió ocupando el primer lugar, su participación relativa pasó del 90% al 50% en el período, mientras que “maquinaria y equipo” pasó de representar valores insignificantes a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975. En este punto, también es importante tener en cuenta las limitaciones y las potencialidades de las fuentes disponibles, pues no fue sino hasta 1966 que las estadísticas comenzaron a discriminar con detalle los bienes categorizados como “manufacturas de origen industrial”, destacando “material de transporte”, “metales comunes”, “químicos y conexos” y “máquinas y aparatos eléctricos”. Odisio y Rougier concluyen que estos cambios no implican negar que la dependencia de las divisas para comprar insumos, bienes intermedios y bienes de capital, fue una “espada de Damocles” que pendía peligrosamente sobre la economía nacional. Con todo, la creciente salida manufacturera



hacia los mercados externos permitía abrigar esperanzas; el modelo sustitutivo de importaciones estaba dejando atrás su exclusiva orientación mercado–internista, y no puede ignorarse que el árbol de la industrialización había alcanzado una madurez capaz de dar nuevos frutos. Sin embargo, estos resultados se revirtieron súbitamente en abandono y devastación, cuando después de 1976 se instalaron políticas e ideas neoliberales.

Lo que siguió desde entonces hasta comienzos del siglo XXI puede resumirse, con sus muchos matices, como desindustrialización y sus consecuencias, entre las que destacaron la desarticulación del sector manufacturero, en especial en los sectores más dinámicos (por ejemplo, el metal–mecánico), la crisis en el mercado de trabajo y la mayor dependencia de las importaciones, entre otros rasgos. La última etapa de la historia económica argentina puede enmarcarse en lo que la historiografía latinoamericana ha denominado “el proceso de reorientación hacia el mercado” (Bértola y Ocampo, 2013), o para el caso rioplatense como “re–globalización comercial” (Gerchunoff y Llach, 2011) o de “reestructuración industrial regresiva” (Azpiazu y Schorr, 2010).

La década de 1980 estuvo caracterizada por el estancamiento económico, la regresividad distributiva y la cerrazón de la economía debido a la crisis de la deuda externa (Damill, 2005; Ortiz y Schorr, 2006) y las estrategias de aliento a las exportaciones variaron de acuerdo al contexto internacional y a las capacidades productivas internas (Bulmer Thomas, 2010). Entonces, la industria dejó de ser el sector impulsor de la economía, con la excepción de la elaboración de bienes intermedios, los que predominaron entre las exportaciones manufactureras, aunque cabe señalar que se trató de bienes homogéneos con reducido contenido tecnológico (Belini y Korol, 2012).

Matías Kulfas y Andrés Salle muestran los cambios en la composición y en la distribución geográfica de las exportaciones entre la última dictadura cívico–militar y el primer gobierno del retorno de la democracia. Entre sus principales conclusiones destacan la ambivalencia de las ventas al exterior de manufacturas de origen industrial: por un lado, la pérdida de lugar de exportaciones con alto valor agregado, como maquinaria y equipos de transporte, y, por el otro, el buen desempeño del sector del acero y del hierro (asociado, en gran medida, al sesgo de los programas de promoción industrial y de subsidios a las exportaciones no tradicionales). Ello, en un cuadro de apertura comercial y financiera (con altos niveles de endeudamiento externo) desde mediados de la década de 1970, así como de caída de las capacidades productivas y el cierre de fábricas, fruto del quiebre del patrón de crecimiento económico que había caracterizado los años previos. Asimismo, la primera parte de esta etapa, tuvo la particularidad de contar con la Unión Soviética como principal destino de las exportaciones argentinas. Sin embargo, ello no perduró y, pronto, la Europa capitalista occidental y Estados Unidos se transformaron en las plazas preponderantes.

El último decenio del siglo XX –en un contexto internacional signado por la liberalización económica, la baja en las tasas de interés y el reinicio de los flujos de inversiones extranjeras, particularmente orientadas a la producción de servicios y a la explotación de los recursos naturales– tuvo como sello la apertura comercial (Leiras y Soltz, 2006). La década de 1990 significó, por un lado, el afianzamiento de la globalización, y, por el otro, el lanzamiento del Mercado Común del Sur, del que Argentina participó activamente y que cristalizó, finalmente, los proyectos de integración económica regional, referidos por distintas corrientes de pensamiento

desde la Segunda Guerra Mundial como una opción de mercado ampliado –gracias a las similitudes culturales, la cercanía geográfica y la complementariedad productiva– para fomentar el intercambio de productos manufacturados de determinadas ramas que encontraban dificultades para ingresar en los mercados clásicos (Caetano, 2011).

De acuerdo a la literatura, en el siglo XXI las ventas al exterior fueron favorecidas por diversos factores, a saber: la competitividad del tipo de cambio (Fanelli, 2012; Svarzman y Rozemberg, 2004; Rojo Brizuela, Yoguel, Tumini, y Rivas, 2009), el incremento por unos años en los precios internacionales de los productos que el país ofrecía –gracias al aumento de la demanda de artículos primarios, especialmente desde China e India– y los bajos niveles de tasa de interés internacional (Bouzas, 2007; Nacht, 2012). Durante estos años, Argentina jugó un papel dual: como tomador de precios y exportador neto de recursos naturales a las economías emergentes, y como miembro del Mercosur, donde colocó una parte sustancial de los bienes industriales con mayor valor agregado, destacando el lugar de Brasil como comprador (Fanelli y Albrieu, 2009; Tussie, 2011).

Andrés Wainer y Paula Belloni analizan en este dossier el crecimiento de las exportaciones argentinas desde la década de 1990 hasta la actualidad. Observan que, no exento de fluctuaciones, el mismo estuvo más asociado a las cantidades, determinadas por la demanda de los socios comerciales, a los precios de las commodities y al comportamiento de distintos sectores que al tipo de cambio. También concluyen que el perfil exportador se delineó sobre la óptica de las ventajas comparativas, con preponderancia de bienes primarios –de entre las cuales sobresalió la soja transgénica– y manufacturas relacionadas a los recursos naturales de bajo o medio–bajo contenido tecnológico, lo que se explica, en parte, por la creciente concentración y extranjerización de las empresas exportadoras. Si las manufacturas de origen industrial estuvieron traccionadas desde los 1990s por el sector automotriz –aunque también por las ramas química y metalúrgica básica–, y entonces acumularon déficit comerciales, ello se revirtió a partir del siglo XXI, al menos hasta 2007, cuando se registró pérdida de dinamismo. En consideración de que no hubo cambios significativos en la inserción del país en la división internacional del trabajo, y que los gobiernos continúan apostando por esta senda, el autor y la autora alertan sobre las dificultades de acceso de los productos agroindustriales argentinos en el mundo, así como acerca de las limitantes de este perfil exportador en materia de empleo e ingresos, así como en lo que refiere a la estructura empresarial y los (des)equilibrios territoriales.

Resta decir que, ante la restricción externa y las necesidades fiscales, cada vez más los gobiernos argentinos han procurado hallar en el sector exportador una clave para resolver algunos de los problemas de la macroeconomía. En este sentido, existe una tradición de políticas de promoción de las exportaciones, que han incluido principalmente medidas fiscales–impositivas (directas, indirectas, especiales y extraordinarias) y financieras (pre y post–financiamiento) (Bisang, 1990; Bouzas y Avogadro, 2002; Bouzas y Pagnotta, 2003). En las últimas décadas se ha probado que el estado argentino muestra grados de fragmentación institucional altos, con escasa coordinación y moderada profesionalización y que interactúa con una amplia red de actores privados (Jordana y Ramió, 2002: 33). De acuerdo a los estudios sobre este tema, todas las medidas requieren de coordinación entre las distintas reparticiones del estado para que exista un sistema armónico de promoción. Así, los instrumentos no sirven si existen objetivos

diversos y las reparticiones están descoordinadas, prevaleciendo una multiplicidad de autoridades de aplicación, como durante la década de 1980 (Bisang, 1990) o en el decenio siguiente (CEPAL, 2003). Todavía no resueltos, estos problemas deben tomarse en consideración para alcanzar políticas de promoción del sector más eficientes.

Para resumir, la historia de las exportaciones argentinas sigue, de alguna manera, los avatares de la historia económica del país. El derrotero de las ventas al exterior muestra las fluctuaciones inherentes al sistema capitalista mundial y la volatilidad característica de las economías latinoamericanas. A partir de las décadas finales del siglo XIX, Argentina se integró a los mercados internacionales como exportadora de artículos primarios con nulo o escaso valor agregado. Entonces, las exportaciones fueron un motor de crecimiento económico, cuyas limitaciones se manifestaron tempranamente, aunque la eclosión de esta forma de inserción a la economía internacional se dio desde la década de 1930 y, con ella, la necesidad de impulsar el sector manufacturero, más allá de la industria liviana. Aunque inicialmente orientada al mercado interno, a partir de la Segunda Guerra Mundial se buscó colocar los bienes industriales en plazas foráneas, lo que se logró con mayor éxito cuando maduró el proceso de industrialización compleja a comienzos de la década de 1970. Esta vía de industrialización se paralizó y se revirtió de modo drástico a partir de la última dictadura cívico-militar.

Pese a que en más de un siglo el país dio pasos para diversificar su oferta, existe en nuestros días cierta dependencia de los bienes primarios. En efecto, el mismo gobierno que sancionó que el año 2019 sería el “Año de la Exportación” ha expuesto públicamente que Argentina, bajo su gestión, se convertiría en el “supermercado del mundo”, aludiendo a la capacidad del país de producir y comerciar materias primas y alimentos, como evocando la imagen de “granero del mundo”, popularizada en la década de 1920. Un siglo más tarde, apostar por bienes primarios tiene limitaciones y, en este punto, la historia actúa como una suerte de *magistra vitae*. Muchos son los riesgos de continuar apostando por este camino para la inserción económica internacional: quedar a expensas de los precios de las *commodities*, depender de la demanda de socios generalmente exportadores de manufacturas y estar pendiente de una amplia concurrencia y de la existencia de ítems sustitutos. Asimismo, los productos primarios han probado ofrecer (pocos) empleos con condiciones menos favorables, así como concentrar y extranjerizar la producción y la comercialización, además de que esta clase de bienes son consumidos en el mercado doméstico y, por lo tanto, son sensibles a los vaivenes del tipo de cambio.

Evitar la reprimarización de la economía implica redimensionar las relaciones con socios comerciales, como China e India, interesados en comprar artículos a granel con nula agregación de valor. Asimismo, implica privilegiar espacios que fomenten la venta de manufacturas de origen industrial. Todo ello, no omite que los intercambios son (al menos) bidireccionales (o multidireccionales) y que la cara exportadora se compensa con la faz importadora, de manera que se requiere una visión holística del comercio exterior. Notamos que el problema para el sector público es que para alterar el patrón exportador, tanto en la canasta como en la distribución geográfica, es preciso transformar la estructura productiva. Y aquí viene la parte más pesimista: ello requiere de un largo plazo que excede los tiempos, cortoplacistas, de las diversas administraciones; y no se agota en el sector público, sino que requiere naturalmente de cambios en el ámbito privado.

## Referencias bibliográficas

- Amaral, S. (1998). *The Rise of Capitalism on the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785–1870*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Aronskind, R. (2007). “El país del desarrollo posible”, en James, D. *Nueva Historia Argentina*, Vol. 9. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 63–116.
- Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976–2007*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Balboa, M. (1972). “La evolución del balance de pagos de la República Argentina, 1913–1950”, *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45, pp. 151–172.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina. De la Independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Belini, C., y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Berrettoni, D., y Polonsky, M. (2011). “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”, *Revista Argentina de Economía Internacional*, N° 19, pp. 81–99.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Bisang, R. (1990). “Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década”, *Revista de la CEPAL*, N° 35, pp. 1 – 161.
- Bordo, M., Taylor, A., y Williamson, J. (2003). *Globalization in Historical Perspective*. Chicago, Chicago University Press.
- Bouzas, R. (2007). *Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo*. Buenos Aires, Comercio Exterior–CEI.
- Bouzas, R., y Avogadro, E. (2002). “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina”, *INTAL – ITD – STA*, N° 13), pp. 1 – 11.
- Bouzas, R., y Pagnotta, E. (2003). *Dilemas de la Política Comercial Externa argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Braun, M., Feldman, G., Junowicz, M., y Roitman, A. (2008). *El desarrollo de nuevos sectores de exportación en América Latina. Lecciones de diez casos exitosos*. Madrid, Fundación Carolina–CeALCI.
- Bulmer Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México, FCE.
- Caetano, G. (2011). *Mercosur. 20 años*. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.
- Cárdenas, E., Ocampo, J. A., y Thorp, R. (2003). “Introducción”, en Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 23–53.
- CEPAL. (2003). *Estudio sobre políticas de promoción y fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe: El caso de la República Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cortés Conde, R. (2003). “Argentina. Las vicisitudes de una economía exportadora”, en Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 360–417.

- Cortés Conde, R. (1997). *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires, Sudamericana–UDESA.
- Damill, M. (2005). “La economía y la política económica: del viejo al nuevo endurecimiento”, en Suriano, J. *Nueva Historia Argentina*, Vol. 10. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 155–204.
- Díaz Alejandro, C. F. (2002). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Dorfman, A. (1970). *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires, Solar.
- Escudé, C., y Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Fanelli, J. M. (2012). *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Fanelli, J. M., y Albrieu, R. (2009). “China y Argentina: “oportunidades y desafíos” o “cristalización de una asociación dependiente””, en Kosacoff, B. y R. Mercado, R. *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. Buenos Aires, CEPAL, pp. 29–68.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Foreman–Peck, J. (1995). *Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850*. Barcelona, Ariel.
- Gerchunoff, P., y Antúnez, D. (2002). “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en Torre, J. C. *Nueva Historia Argentina*, Vol. 8. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 125–205.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2008). ““Antes y después del “corto siglo XX”. Dos globalizaciones latinoamericanas (1850–1914 y 1980s–2000s)””, *XXI Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Caseros: Asociación Argentina de Historia Económica, pp. 1–52.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2011). “Dos siglos en las economías del Plata, 1810–2010”, en Bértola, L. y Gerchunoff, P. *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 287–317.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas desde 1880 a nuestros días*. Buenos Aires, Crítica.
- Hora, R. (2012). “La evolución del sector agroexportador argentino en el largo plazo, 1880–2010”, *Historia Agraria*, N° 58, pp. 145–181.
- Jordana, J., y Ramió, C. (2002). “Diseños institucionales y gestión de política comercial externa en América Latina”, *BID–Programa de Integración y Programas Regionales*, N° 15, pp. 1–46.
- Leiras, M., y Soltz, H. (2006). “The political economy of international trade policy in Argentina”, en Bouzas, R. *Domestic determinants of national trade strategies. A comparative analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile*. Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po, pp. 45–83.
- Míguez, E. (2005). ““El fracaso argentino”. Interpretando la evolución económica en el “corto siglo XX””, *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176, pp. 483–514.
- Murmis, M., y Portantiero, J. C. (2011). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nacht, P. (2012). “China y Argentina: “oportunidades y desafíos” o “cristalización de una asociación dependiente””, *Relaciones Internacionales*, N°20, pp. 107–128.
- Newland, C. (1998). “Exports and Terms of Trade in Argentina, 1811–1870”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 17, N°3, pp. 409–416.



- Ortiz, R., y Schorr, M. (2006). "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida"", en Pucciarelli, A. *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Porta, F., Fernández Bugna, C., y Moldován, P. (2009). En B. Kosacoff, y R. Mercado, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades* (págs. 67–140). Buenos Aires: CEPAL.
- Rapoport, M. (2006). "Relaciones internacionales e historia económica: un análisis sobre la historiografía reciente", en Gelman, J. *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 309–332.
- Rayes, A. (2015). "Medio siglo mediente. La historiografía y la historia de las exportaciones argentinas durante la Primera Globalización", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, N° 43, pp. 184–207.
- Rojó Brizuela, S., Yoguel, G., Tumini, L., y Rivas, D. (2009). "Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo", en Stumpo G., *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, pp. 47–65.
- Rosal, M., y Schmit, R. (1999). "Del reformismo colonial borbónico al librecomercio: las exportaciones pecuarias del Río de la Plata (1768–1854)", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, N° 20, pp. 69–109.
- Rougier, M., y Odisio, J. C. (2017). "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Svarzman, G., y Rozemberg, R. (2004). "El escenario post convertibilidad y la viabilidad de un despegue exportador: un análisis de los condicionantes macro y microeconómicos", *Boletín Informativo Techint*, N° 313, pp. 25–48.
- Tussie, D. (2011). *América Latina en el sistema mundial de comercio*. Buenos Aires, LATN–Red Latinoamericana de Política Comercial.
- Vázquez Presedo, V. (1978). *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*. Buenos Aires, Eudeba.
- Véganzones, M.–Á., y Winograd, C. (1997). *L'Argentine au XXe Siècle*. Paris, OCDE.

# Entre el crecimiento y la vulnerabilidad

Las exportaciones argentinas, c. 1875–1929<sup>1</sup>

Agustina Rayes (EPyG/UNSAM-CONICET)

## Resumen

En este artículo nos proponemos mostrar las grandes tendencias de las exportaciones argentinas entre aproximadamente 1875 y 1929 –en valor, en volumen, de la canasta exportadora, de la distribución geográfica y el impacto del sector exportador en la economía– y recuperar algunos de los aportes que la literatura ha hecho sobre el tema. Focalizar sobre este problema tiene el doble propósito de, por un lado, resumir la trayectoria exportadora en un período en el que las ventas externas de bienes fueron consideradas el principal motor de crecimiento de la economía y, por el otro, reflexionar sobre su legado para las etapas posteriores que forman parte del presente dossier. Palabras clave: Exportaciones – Economía agro-exportadora – Crecimiento – Vulnerabilidad

## Abstract

In this paper, we propose to show the major trends of Argentine exports between approximately 1875 and 1929 –in value, in volume, of the export basket, of the geographical distribution, and about the impact of the export sector on the economy–, and recover some of the contributions that literature has made on the subject. Focusing on this problem has the dual purpose of, on the one hand, summarizing the export trajectory in a period in which external sales of goods were considered the main engine of growth of the economy and, on the other, reflecting on its legacy for the later stages that are part of the present dossier.

Key words: Exports – Agroexport Economy – Growth – Weakness (Vulnerability)

## Introducción

El estudio de las exportaciones argentinas entre las décadas finales del siglo XIX y la Gran Depresión ha sido probablemente uno de los temas más abordados por la historiografía económica. En los últimos años ha sido revisitado en términos generales en relación a la fiabilidad y precisión de los datos (Tena–Junguito y Willebald, 2013; Rayes, 2015a), como parte del debate sobre el inicio del “fracaso” económico argentino (Míguez E. , 2005; Cortés Conde, Della Paolera, y Ortiz Battalla, 2018), en atención a la contribución que el sector exportador hizo sobre la economía nacional (Cortés Conde, 2003; Kuntz–Ficker y Rayes, 2017), y en perspectiva comparada, en particular con países de la región o con las llamadas “economías de reciente poblamiento” (Bulmer Thomas, 2010; Bértola y Ocampo, 2013; Míguez y Rayes, 2014; Badía–Miró, Carreras–Marín, y Rayes, 2016).

<sup>1</sup> Esta investigación forma parte del PICT 2016–1912.

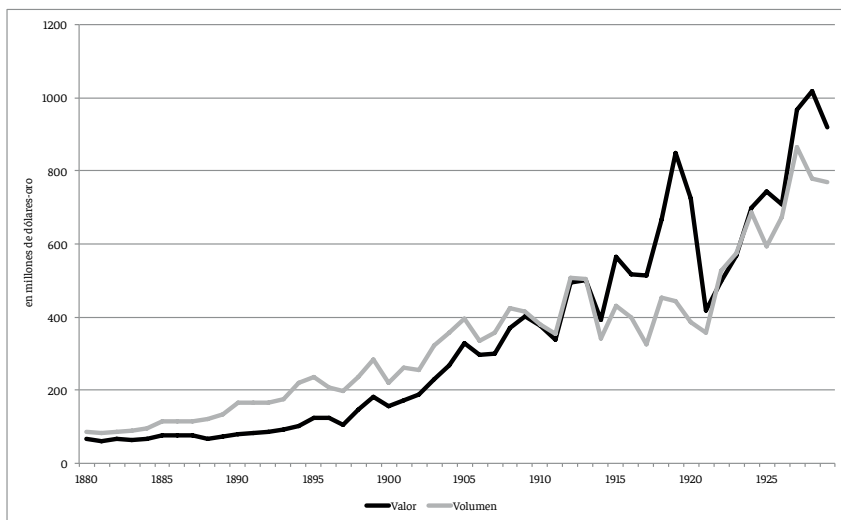
En este artículo nos proponemos, por un lado, mostrar las grandes tendencias de las exportaciones argentinas entre aproximadamente 1875 y 1929 –en valor, en volumen, de la canasta exportadora, de la distribución geográfica y el impacto del sector exportador en la economía– y, por el otro, recuperar algunos de los aportes que la literatura ha hecho sobre el tema. Focalizar sobre este problema tiene el doble propósito de, por un lado, resumir la trayectoria exportadora en un período en el que las ventas externas de bienes fueron consideradas el principal motor de crecimiento de la economía y, por el otro, reflexionar sobre su legado para las etapas posteriores que forman parte del presente dossier.

### Cuantificar el crecimiento

Si la Argentina constituyó apenas un 0.7% de las exportaciones mundiales hacia 1870, ese share aumentó a 4% en vísperas de la Gran Depresión (Federico y Tena-Junguito, 2016). En efecto, con la consolidación de la economía agro-exportadora, el país se transformó en el principal oferente de materias primas y alimentos de la región (Pinilla y Aparicio, 2015); las exportaciones argentinas constituyeron entre un cuarto y un tercio del valor total exportado por América Latina en las primeras décadas del siglo XX (Cárdenas, Ocampo, y Thorp, 2003: 24).

Naturalmente, el crecimiento de las exportaciones argentinas en más de cinco décadas de historia económica no estuvo exento de fluctuaciones en la evolución de los valores totales ni de los volúmenes exportados. De hecho, hemos insistido en una sub-periodización para evitar observar el período como un bloque monolítico (Rayes, 2015a; Kuntz-Ficker y Rayes, 2017). En este sentido, entre la década de 1870 y 1890, el país se integró a los mercados internacionales –ello no quiere decir obviamente que antes no participara de estos circuitos, pero a partir de entonces se intensificaron los lazos comerciales con distintas economías europeas y americanas. El último decenio decimonónico constituyó una “etapa de transición”, por cuanto fue el momento en que el Reino Unido se consolidó como primer mercado y despegaron los artículos agrícolas. Entre comienzos del siglo XX y el estallido de la Primera Guerra Mundial, tuvo lugar la expansión agro-exportadora, cuya dinámica se quebró a partir de la contienda. Finalmente, los años post-bélicos fueron erráticos y se debatieron entre el estancamiento y el crecimiento. A continuación, mostramos el recorrido de las exportaciones, en valor y en volumen, basado en cálculos propios:

Gráfico 1. Las exportaciones argentinas, en valor y en volumen (en millones de dólares-oro), 1880–1929



Elaboración propia en base a Rayes (2015a; inédito).

Como se puede seguir del gráfico anterior, las exportaciones argentinas tendieron a crecer; no obstante, la Primera Guerra Mundial cambió la preeminencia de una y otra magnitud. Así, hasta la contienda, los productos ofrecidos en plazas extranjeras aumentaron más en volumen que en valor y, desde entonces, en algunos años operaron al revés a causa de la inflación bélica y post-bélica, no revirtiéndose la tendencia absolutamente. En efecto, las tasas de variación anual de las exportaciones, medidas a precios corrientes, fueron del 5,5%, entre 1875 y 1913, y del 3,9%, entre 1913 y 1929, mientras que las tasas de variación anual de las exportaciones calculadas en quantum fueron del 4,6% y del 2,7%, respectivamente. El crecimiento de las exportaciones fue tal que, incluso en un país cuyo sello fue la llegada masiva de inmigración trasatlántica y el consecuente crecimiento demográfico, las exportaciones per cápita crecieron a tasas de 2,1% hasta la Gran Guerra, y de 1,2% entre el conflicto y la crisis del '29 –para un análisis segmentado por sub-períodos, véase Kuntz-Ficker y Rayes (2017: 43).

### La canasta de productos exportados

La región rioplatense se había caracterizado por ofrecer productos de origen pecuario desde la Independencia, concretamente tasajo, cueros –principalmente vacunos– y, más tarde, lanas. Estos bienes se dirigían –en su carácter de materias primas–, a excepción del primero cuyos destinatarios fueron economías esclavistas como la cubana o la brasilera, a países que transitaban el proceso de industrialización (Amaral, 1998; Rosal y Schmit, 1999; Newland, 1998; Brown, 2002). A esta gama de artículos, se les sumó durante el período bajo estudio, otras exportaciones ganaderas, como las carnes frigoríficas –inicialmente las ovinas congeladas, a las que pronto se agregaron las vacunas congeladas y, a partir del siglo XX, las bovinas enfriadas– y exportaciones originadas en la agricultura. Este sector se empezó a desarrollar a gran escala, por un lado, a partir de la incorporación desde el exterior de factores de producción relativamente escasos en el país, como el capital y el trabajo, y, por el otro, gracias a la caída de costos de transporte, no sólo trasatlánticos, sino internos, con la expansión del ferrocarril, que favoreció en términos relativos a las “canastas pesadas” como la Argentina (Gerchunoff y Llach, 2011), pues aseguró la posibilidad de vender masivamente bienes con bajo valor unitario y competir más eficientemente con concurrentes de Europa oriental (Cortés Conde, 1974). Como se puede seguir de la siguiente tabla, las exportaciones agrícolas recién despegaron en la última década decimonónica, y las principales fueron el trigo, el maíz y el lino, seguidas muy de lejos por otros granos, forrajes y harina de trigo.

Tabla 1. Participación relativa (%) de los productos en las exportaciones argentinas, en valores corregidos (en millones de dólares–oro), 1875–1929

Años	EXPORTACIONES GANADERAS										Promedio anual (millones USD–oro)
	Animales vivos	Carnes bovinas congeladas	Carnes ovinas congeladas	Carnes bovinas enfriadas	Tasajo	Cueros lanares sucios	Cueros vacunos salados	Cueros vacunos secos	Lanas	Sebo	
1875–1899	2,1	0,0	0,4	0,0	5,1	7,9	6,1	15,0	42,7	4,2	66,0
1890–1899	5,5	0,3	4,1	0,0	3,3	4,5	4,6	6,0	31,0	2,2	112,2
1900–1913	2,4	7,3	4,2	0,3	0,6	2,8	3,3	3,5	16,9	2,0	316,0
1914–1918	1,5	16,7	1,9	1,2	0,1	1,0	5,8	2,4	12,7	2,4	530,8
1919–1929	0,7	5,6	1,7	5,7	0,3	0,6	5,2	1,4	7,8	2,0	737,5

Años	EXPORTACIONES AGRÍCOLAS					EXPORTACIONES FORESTALES		OTRAS EXPORTACIONES	Promedio anual (millones USD–oro)
	Trigo	Maíz	Lino	Avena	Harina de trigo	Extracto de quebracho	Rollizos de quebracho		
1875–1899	2,4	3,1	0,5	0,0	0,3	0,0	0,0	10,2	66,0
1890–1899	16,2	6,2	3,5	0,0	1,2	0,0	1,0	10,6	112,2
1900–1913	22,0	13,2	9,5	1,5	1,4	0,8	1,2	7,2	316,0
1914–1918	16,2	11,5	6,4	2,5	1,8	2,4	0,4	13,0	530,8
1919–1929	23,2	16,1	12,2	1,7	1,4	1,8	0,3	12,3	737,5

Elaboración propia en base a Rayes (2015a; inédito).

La expansión espectacular de la agricultura opacó en la literatura el rol de los productos ganaderos. Sin embargo, como varias investigaciones han demostrado, la performance exportadora argentina no se explica sin el desempeño de aquéllos. De acuerdo con ello, el éxito del caso argentino durante estos años se debió, en parte, a la coexistencia de exportaciones tradicionales, en el sentido de que ya estaban consolidadas en los mercados internacionales, con exportaciones nuevas (Cortés Conde, Halperin Donghi, y Gorostegui de Torres, 1965; Díaz Alejandro, 2002; Rayes, 2014). Así, una mirada de largo plazo –basada en cálculos propios– indica que, si bien la ganadería como fuente de las exportaciones argentinas perdió preeminencia –representaba aproximadamente el 90% del valor total exportado hasta la década de 1880 y dos tercios de las ventas al exterior a principios del siglo XX–, no dejó de tener protagonismo, ya que aún en momentos de pérdida relativa de lugar, como en la década de 1920, significó cerca de un 40% del valor total exportado.

Aunque se trató en todos los casos de materias primas o manufacturas de origen agropecuario con escaso valor agregado y ello, como analizaremos más adelante, ha sido un punto de debilidad en la forma de inserción de la economía argentina, es destacable que, en comparación con otras economías latinoamericanas, a excepción de la peruana o la mexicana –que exhibieron una canasta exportadora relativamente variada y desconcentrada–, ninguno de los productos ofrecidos tuviera un papel concentrador, como fue el estaño para Bolivia, el azúcar cubana, el café de Brasil o el nitrato chileno, ítems que constituyeron entre más del 60% y más del 70% del valor total exportado (Bulmer Thomas, 2010: 79; Badía–Miró, Carreras–Marín, y Rayes, 2016). Asimismo, el caso argentino no distó durante estos años del de otros países considerados “economías de reciente poblamiento”, como Australia y Canadá (Míguez y Rayes, 2014: 330), los que probaron ser ciertamente más exitosos en el largo plazo, por razones materiales pero también por motivos allende el mundo económico, en general, y el derrotero exportador, en particular.

### La distribución geográfica de las exportaciones

Las exportaciones argentinas llegaron principalmente a las plazas europeas, en su mayoría atravesadas por procesos de industrialización y, como tales, demandantes de las materias primas y los alimentos que una economía de clima templado ofrecía por aquellos años. Pese a que la literatura resaltara en particular el innegable rol preponderante de los mercados británicos



–a menudo descrito como “relación especial”, por los vínculos comerciales y financieros (sobre este punto, véase Rayes (2015b))–, mostramos en una nueva base de datos que Europa continental fue un destino igualmente relevante. Además, el sector agro–exportador argentino se nutrió de envíos a otros países latinoamericanos –aunque limitadamente, ya que no tenían una capacidad de compra similar a los europeos– y a Estados Unidos –también de manera acotada, porque se trató de productos que competían con la producción norteamericana.

A continuación, presentamos una tabla con la reconstrucción de la distribución geográfica de los principales destinos de las exportaciones argentinas, habiendo corregido no solo por precios de mercado, sino también distribuido los llamados embarques “a órdenes”:

Tabla 2. Participación relativa (%) de los destinos en las exportaciones argentinas, en valores corregidos y con distribución de las exportaciones “a órdenes” (en mill. de dólares–oro), 1875–1929

Años	ALEMANIA	BÉLGICA	BRASIL	CHILE	ESPAÑA	ESTADOS UNIDOS	Promedio anual (mill. USD–oro)
1875–1889	7,2	22,1	3,5	2,6	2,2	7,5	66,0
1890–1899	13,7	12,4	8,9	1,7	1,5	5,2	112,2
1900–1913	16,9	10,7	4,4	0,5	0,6	4,9	316,0
1914–1918	1,9	1,3	5,2	0,6	1,9	20,8	530,8
1919–1929	10,1	9,6	5	0,5	1,2	11,7	737,5

Años	FRANCIA	ITALIA	PAÍSES BAJOS	REINO UNIDO	URUGUAY	OTROS	Promedio anual (mill. USD–oro)
1875–1889	26,5	3,5	0,1	12,2	3,5	9,1	66,0
1890–1899	20,8	3,2	1	22,1	3,5	6	112,2
1900–1913	11,9	2,6	4,3	34,1	1,4	7,7	316,0
1914–1918	11,7	6	2,7	37,6	1,6	8,7	530,8
1919–1929	8,2	5,5	7,1	30	0,8	10,3	737,5

Elaboración propia en base a Rayes (2015a; inédito).

Aunque se reconoce el papel destacado del centro europeo como demandante de las exportaciones argentinas, como se puede seguir del cuadro anterior, el país no dependió de un mercado sino que colocó sus productos en diversas plazas, algunas de las cuales se inclinaron por la compra de unos u otros ítems, disminuyendo los riesgos de estar sujeta a un único bien o a un único comprador, como ocurría a otras economías latinoamericanas (Cardoso y Pérez Brignoli, 1981; Bulmer Thomas, 2010; Badía–Miró, Carreras–Marín, y Rayes, 2016). Muy brevemente, a partir de la nueva base de datos creada, detectamos que la variedad creciente de artículos ofrecidos a partir de finales del siglo XIX facilitó no sólo el mantenimiento de aquellos mercados ya consolidados y receptores de ítems pecuarios (por ejemplo, Francia, Bélgica y Estados Unidos), sino que estimuló la ampliación de clientes (aumentaron su share Reino Unido, Alemania y Brasil, y aparecieron los Países Bajos como compradores), interesados en los

nuevos bienes agrícolas, ganaderos y (en muy menor medida) forestales. Incluso, como adelantamos, mejoró el papel de los países limítrofes, socios comerciales menores que en conjunto sumaron alrededor de un 10% del valor total exportado –y en algunos años llegaron a recibir un quinto del mismo–, resaltando el papel de Brasil (destino de tasajos, cueros, maíz y trigo, y principal consumidor de la harina de trigo).

### **El sector exportador y la economía argentina**

Comparando nuestras estimaciones sobre las exportaciones argentinas con la compilación que hizo Ferreres (2005) de los cálculos de PBI para el mismo período, parece claro que este último tuvo como principal motor a las primeras –en particular entre la última década de 1890 y la Gran Guerra, inclusive. Ello no implica, naturalmente, negar que el crecimiento de la economía argentina estuvo impulsado también por la expansión de la estructura productiva (desarrollo de los sectores secundario y terciario) y del desarrollo del mercado interno, en particular antes y después del epicentro del auge exportador. Es decir, el export-led-growth tuvo momentos de mayor y de menor intensidad a lo largo de la época que estudiamos. Pero, aún en su fase más fuerte, las exportaciones solo representaron un cuarto del PBI (Winograd y Véganzones, 1997), lo que indica, como hemos señalado previamente, que el sector exportador no generó una hipertrofia del resto de la economía argentina (Kuntz-Ficker y Rayes, 2017: 47). Desde luego, esta conclusión nada dice sobre cómo se redistribuyeron las ganancias ni sobre la concentración de las propiedades. No forma parte de esta investigación un análisis en esa línea, y para graficar lo complejo del asunto, baste mencionar el debate acerca de la evolución de los salarios reales durante el período que nos convoca, atravesado por la falta de series y las limitaciones de las fuentes, así como por las variadas circunstancias que rodean a la problemática en los espacios rurales o urbanos y en las distintas provincias (entre otros, Cortés Conde (1979), Campi (2004), Cuesta (2012) y Bragoni y Olguín (2016)).

Aunque el núcleo de las actividades exportadoras estuvo localizado en el litoral pampeano, en menor medida otras regiones también participaron del sector, como las lanas y carnes frigoríficas patagónicas o el quebracho en el nordeste del país. Desde luego, el caso argentino distó de otros como el mexicano, en el que varios estados tuvieron una relevante participación en la producción exportable (Kuntz-Ficker, 2017: 233), y aunque ello no implicó que otras provincias crecieran, naturalmente menos, a expensas de un mercado doméstico en desenvolvimiento (Míguez E. , 2008; Cortés Conde, 1997; Regalsky, 2011; Díaz Alejandro, 2002), una de las críticas que se hicieron a la economía agro-exportadora fue que profundizó los, ya existentes, desequilibrios regionales. A este respecto, cabe indicar que nuevas mediciones indican que la brecha inter-provincial fue mayor en aspectos socio-demográficos que económicos. Es decir, las diferencias principales estribaron en los estándares de vida, debido a la desigual educación, urbanización tendido de ferrocarriles e impacto de la inmigración, entre las cuestiones principales. Así, de la llamada “región litoral”, la provincia bonaerense, la ciudad de Buenos Aires y Santa Fe tuvieron el mejor desempeño, mientras Entre Ríos y Corrientes declinaron, en relación a su trayectoria previa. Provincias como La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, Salta y Catamarca crecieron menos; en cambio, Tucumán y Mendoza mejoraron notablemente, aunque a expensas de

un único sector productivo que traccionó el empleo y el erario provincial (Sánchez, 2018: 69–73). En síntesis, un paisaje variopinto se alza sobre el período, lo que nos alerta sobre la conveniencia de observar que los impactos geográficos distaron de ser uniformes.

Por otra parte, un cálculo propio indica que el “valor de retorno” de las exportaciones argentinas fue superior al 80%, debido principalmente a la presencia de empresarios nativos o inmigrantes permanentes en el sector. La excepción a esta tendencia fue entre mediados de la década de 1880 y la mitad del decenio siguiente, lo que se explica por la expansión ferroviaria –y el consecuente incremento de importaciones relacionadas a este sector– y la salida de capitales debido a la crisis Baring (Kuntz–Ficker y Rayes, inédito).

Durante los años que estudiamos, el aporte fiscal directo de las exportaciones fue bajo, dado que los bienes agrícolas permanecieron libres de aranceles y los artículos pecuarios quedaron exentos progresivamente, en especial a comienzos del siglo XX, situación apenas revertida en 1917. La verdadera fuente de ingresos para el estado argentino fueron los aranceles a las importaciones y, desde 1890, otros impuestos internos al consumo (Sánchez Román, 2013). Pero es de suponer que el sector exportador, con su tracción del mercado doméstico, así como con la demanda creciente al exterior de insumos, bienes intermedios y finales, contribuyera lateralmente a la recaudación fiscal.

Aunque fluctuante, desde finales del siglo XIX se amplió el poder de compra de las exportaciones hasta la Gran Guerra, a partir de la cual declinó, recuperándose y mejorando los niveles pre–bélicos a mediados de la década de 1920 (Kuntz–Ficker y Rayes, 2017: 53). Ello se tradujo en diversificación de la canasta importadora, la que, si hacia mediados de la década de 1870 estuvo centrada casi exclusivamente en bienes de consumo, hacia 1913 se compuso en más de la mitad con materias primas industriales y más de un décimo con bienes de capital (Vázquez Presedo, 1971: 76). En efecto, esta nueva composición revela la modernización de la estructura económica del país, al mismo tiempo que muestra un temprano proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, particularmente asociado a los sectores de bebidas, alimentos y textiles (Dirección General de Comercio e Industria, 1927), y del que el sector exportador participó directa o indirectamente a través de algunos eslabonamientos hacia adelante, siendo la producción de harina de trigo o de carnes congeladas y enfriadas los ejemplos paradigmáticos (Gallo, 1970; Geller, 1975; Cortés Conde, 1997), pero no produjo eslabonamientos hacia atrás, como sí ocurrió con otras economías similares en el período, por ejemplo, la canadiense.

### **Crecer con limitaciones. La vulnerabilidad latente**

En nuestro análisis queremos notar al menos dos rasgos que ha destacado la historiografía sobre las exportaciones entre finales del siglo XIX y la Gran Depresión: el rápido crecimiento y la alta vulnerabilidad externa. Esta observación, que tiene sentido al estudiar la etapa histórica que nos convoca, cobra más importancia si consideramos este período como un eslabón de una cadena de más largo plazo, tendiendo un diálogo con otras contribuciones del presente dossier. Después de todo, la mayoría de las investigaciones centradas en la economía agro–exportadora hemos cerrado nuestras conclusiones hacia fines de la década de 1920, pero quienes las elaboramos hemos conocido la historia posterior y, en ese sentido, hemos estado sesgados por el derrotero ulterior para pensar con una perspectiva de largo aliento.

Como vimos, las exportaciones argentinas experimentaron un notable crecimiento, en valor y en volumen, gracias a factores internos y externos. Las exportaciones se transformaron en uno, sino en el principal, de los motores de crecimiento de la economía. Sin embargo, el carácter del sistema económico internacional y la forma en que el país se insertó en aquél impidieron que el crecimiento estuviera libre de fluctuaciones. En efecto, como ha sido reiteradamente señalado desde diversas aproximaciones teóricas y metodológicas, la Argentina, como otras economías de la región latinoamericana, quedó expuesta a situaciones de vulnerabilidad debido a los vaivenes del mercado de bienes primarios y a la dependencia del capital extranjero (Ferrer, 1963; Di Tella y Zymelman, 1967; Fodor y O'Connell, 1973; Bértola y Ocampo, 2013; Bértola y Gerchunoff, 2011; Bulmer Thomas, 2010; Berlinski, 2003; Rapoport, 2000).

El país no fue formador de precios internacionales de los artículos ofrecidos al exterior –a excepción del lino, concentrado principalmente en tres oferentes (Rusia, India y Argentina). Es decir, la competitividad de las exportaciones argentinas estuvo vinculada a la oferta de otros concurrentes, los que en oportunidades se beneficiaron de menores distancias a las plazas de consumo, tal el caso de los granos de Europa del este con los mercados de Europa occidental (Cortés Conde, 1974). Como exportadora de materias primas y alimentos de clima templado, Argentina quedó a expensas de la volatilidad de las economías compradoras, las que sufrieron crisis sectoriales –por ejemplo, las importaciones francesas de lanas se redujeron notablemente a comienzos del siglo XX (Raya, 2014). Esta situación se agravó ante crisis generales, como durante la Primera Guerra Mundial, cuando fue evidente la exposición de los artículos argentinos a estructuras comerciales y navieras extranjeras –además de la inseguridad en los envíos navales, la escasez y el consecuente encarecimiento de los fletes afectó particularmente a los bienes de bajo valor unitario, como los cereales (Albert, 1988). A su vez, durante este período quedó en evidencia la inexistencia de la inocuidad de la división internacional del trabajo, dado que los precios de los bienes primarios tendieron a bajar más rápidamente que los de los bienes industriales (la versión estructuralista clásica es una de las principales referencias en la materia, véase Singer (1950) y Prebisch (1986), pero antes este fenómeno había sido advertido localmente por Bunge (1918)). En este sentido, Argentina, que se especializó en la primera clase de artículos, y en un porcentaje menor en manufacturas de origen agropecuario, sufrió la inelasticidad de los ingresos en la demanda de estos productos, de acuerdo a la Ley de Engel (Gerchunoff, 2011).

Las principales críticas a la economía agro-exportadora se han fundado en la profundización de los desequilibrios regionales y en las diferencias provinciales, en la inequidad en la redistribución de los ingresos, así como en la concentración de las propiedades. Sin embargo, cada una de estas afirmaciones deben revisarse –no es objeto particular de este artículo– a la luz de las nuevas investigaciones que, basadas en nuevas fuentes y metodologías, así como en estudios sectoriales o localizados geográficamente, ofrecen conclusiones matizadas a fin de mostrar un panorama nada monolítico ni homogéneo.

Dicho esto, también es importante resaltar que, a diferencia de otros casos de la región latinoamericana, las exportaciones argentinas estuvieron relativamente más a salvo de los impactos de las crisis en los compradores por su relativa desconcentración en

la distribución geográfica y en la composición de la canasta exportadora. Desde luego, el conocimiento de la historia ulterior nos ha demostrado que la relativa diversificación de artículos y destinos no eximió a la Argentina de las crisis económicas internacionales ni de los cambios en las reglas del comercio mundial. Incluso, una mirada desde el presente –o ya desde los años inmediatamente previos a la Segunda Guerra Mundial– nos obliga a pensar que esa relativa desconcentración o diversificación tenía sus límites si el país no apuntaba a otros mercados o a ofertar manufacturas de origen industrial. Es decir, si ello podía no ser tan evidente para muchos de los contemporáneos que en la década de 1920, en Argentina como en otras partes del mundo, cifraron sus esperanzas en el “retorno a la normalidad” previa a la Gran Guerra, luego de la crisis económica internacional, dejaba cada vez menos dudas.

Esto último nos lleva a reflexionar sobre el último propósito de este trabajo: enmarcar nuestro análisis en el largo plazo a fin de tender un puente entre este período y los siguientes, de acuerdo al objetivo del dossier. Generalmente, los estudiosos de estos temas cerramos nuestras investigaciones con la Gran Depresión. Es decir, aunque no desconocemos que el sector exportador, y su impacto sobre la economía argentina fue diferente a partir de la década de 1930, y pese a que sabemos que, en todo caso, el proceso exportador no aseguró el crecimiento (y menos el desarrollo) en el largo plazo, clausuramos los análisis hacia la crisis económica internacional, para darle cierta homogeneidad a la etapa agro-exportadora. Después de todo, desde los 30s no solo se transformaron los rasgos del comercio internacional, que pasó de ser relativamente abierto –decimos relativamente porque están suficientemente probadas las barreras tarifaras y para-arancelarias incluso durante la llamada Primera Globalización, proceso que, circunscripto en particular a la segunda mitad del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, ha supuesto la libre movilidad de capital y trabajo así como el librecambio (Foreman–Peck, 1995; O'Rourke y Williamson, 1999)– y multilateral, a cerrado y bilateral, con visibles medidas proteccionistas, sino que cambió la dinámica económica. A partir de entonces, se intensificó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, apareció el tipo de cambio múltiple o el desdoblamiento del mercado cambiario, se intervino oficialmente la oferta de exportaciones, proliferaron los acuerdos bilaterales y las medidas proteccionistas, así como se impulsó la profundización de los lazos comerciales con los países vecinos.

Desde entonces, nunca más se reeditó un escenario internacional como el de la Primera Era Exportadora ni las exportaciones tuvieron la centralidad abrumadora que habían tenido durante el período aquí estudiado, sin embargo, ocurre algo curioso que en general no acontece con otros temas de historia económica: una gran mayoría de los y las ciudadanos y ciudadanas argentinos y argentinas tienen una opinión –más, menos favorable, más, menos crítica de la economía agro-exportadora– y este pasado es invocado para culparlo por el camino al subdesarrollo o para invocarlo como un momento glorioso en que el país pudo transformarse en una de las principales economías del mundo. De los años transcurridos analizando en detalle este objeto de estudio, sólo diremos que una mirada verdaderamente abarcadora implica abandonar los blancos y negros y abrazar, por fin, los grises, a fin de que el pasado se transforme en una herramienta para interpelar nuestro, siempre vibrante, presente.



## Referencias bibliográficas

- Albert, B. (1988). *South America and the First World War: The Impact of the War on Brazil, Argentina, Peru, and Chile*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Amaral, S. (1998). *The Rise of Capitalism on the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785–1870*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Badía–Miró, M., Carreras–Marín, A., y Rayes, A. (2016). “La diversificación del comercio de exportación latinoamericano, 1870–1913. Los casos de Argentina, Chile y Perú”, en Zuleta, C. y Lopes, M.A. Lopes (edits.), *Mercados en común. Estudios sobre conexiones, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)*. México, El Colegio de México, pp. 45–77.
- Berlinski, J. (2003). International Trade and Commercial Policy, en Della Paolera, G. y Taylor, A. *A New Economic History of Argentina*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 197–232.
- Bértola, L., y Gerchunoff, P. (2011). *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. Santiago de Chile, AECID.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Bragoni, B., y Olguín, P. (2016). “Salarios, precios y nivel de vida en Mendoza durante la transformación vitivinícola (1890–1914)”, *Folia Histórica del Nordeste*, N.º 26, pp. 156–177.
- Brown, J. (2002). *Historia socioeconómica de la Argentina, 1776–1860*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Bulmer Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México, FCE.
- Bunge, A. (1918). *Intercambio de la República Argentina en los años 1910 a 1917 (contribución a una política económica internacional argentina)*, Buenos Aires.
- Campi, D. (2004). “La evolución del salario real del peón azucarero en Tucumán (Argentina) en un contexto de coacción y salario arcaico (1881–1893)”, *América Latina en la historia económica*, N.º 22, pp. 105–128.
- Cárdenas, E., Ocampo, J. A., y Thorp, R. (2003). “Introducción”, en Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 23–53.
- Cardoso, C. F., y Pérez Brignoli, H. (1981). *Historia económica de América latina*, Vol. 2. Barcelona, Crítica.
- Cortés Conde, R. (2003). “Argentina. Las vicisitudes de una economía exportadora”, en Cárdenas, E. Ocampo, J. A. y Thorp, R. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 360–417.
- Cortés Conde, R. (1979). *El progreso argentino, 1880–1914*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Cortés Conde, R. (1974). *Hispanoamérica: la apertura del comercio mundial, 1850–1930*. Buenos Aires, Paidós.
- Cortés Conde, R. (1997). *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires, Sudamericana–UDESA.
- Cortés Conde, R., Della Paolera, G., y Ortiz Batalla, J. (2018). “El último medio siglo”, en Cortés Conde, R. y Della Paolera, G. *Nueva historia económica de la Argentina*. Buenos Aires, Edhasa, pp. 11–34.
- Cortés Conde, R., Halperin Donghi, T., y Gorostegui de Torres, H. (1965). *Evolución del comercio exterior argentino. Exportaciones*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

- Cuesta, M. (2012). "Precios y salarios en Buenos Aires durante la Gran Expansión (1850–1914)", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N.º 56, pp. 159–179.
- Di Tella, G., y Zymelman, M. (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Díaz Alejandro, C. F. (2002). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Dirección General de Comercio e Industria. (1927). *Anuario de la República Argentina. Nociones útiles*. 1926. Buenos Aires.
- Federico, G., y Tena–Junguito, A. (2016). "World Trade, 1800–1938: a New Data–set", *EHES Working Paper in Economic History*, N.º 93, pp. 1–300.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y los problemas actuales*. México, FCE.
- Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810–2010)*. *Historia argentina en cifras*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Fodor, J., y O'Connell, A. (1973). "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, Vol. 13, N.º 49, pp. 3–65.
- Foreman–Peck, J. (1995). *Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850*. Barcelona, Ariel.
- Gallo, E. (1970). "Agrarian expansion and industrial development in Argentina (1880–1930)", *St. Antony's Papers*, pp. 13–25.
- Geller, L. (1975). "El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable", en Giménez Zapiola, M. *El régimen oligárquico: materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*. Buenos Aires, Amorrortu, pp. 152–200.
- Gerchunoff, P. (2011). "Comentario a Eduardo Míguez", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, N.º 33.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2011). "Dos siglos en las economías del Plata, 1810–2010", en Bértola, L. y Gerchunoff, P. *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 287–317.
- Kuntz–Ficker, S. (2017). "Mexico in the Export Era (1870s–1929): Export Boom, Economic Modernization, and Industrialization", en Kuntz–Ficker, S. *The First Export Era Revisited. Reassessing its Contribution to Latin American Economies*. Londres, Palgrave–Macmillan, pp. 233–276.
- Kuntz–Ficker, S., y Rayes, A. (inédito). "El valor de retorno de las exportaciones argentinas, 1880–1929".
- Kuntz–Ficker, S., y Rayes, A. (2017). "The Contribution of Argentine Exports to the Economy (1875–1929)", en Kuntz–Ficker, S. *The First Export Era Revisited. Reassessing its Contribution to Latin American Economies*. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 37–72.
- Latzina, F. (1905). *Estadística retrospectiva del comercio exterior argentino. 1875–1904*. Buenos Aires, Compañía Sud Americana de Billetes de Banco.
- Míguez, E. (2005). "'El fracaso argentino'. Interpretando la evolución económica en el "corto siglo XX"', *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N.º 176, pp. 483–514.
- Míguez, E. (2008). *Historia económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Míguez, E. J., y Rayes, A. (2014). "La naturaleza de la dependencia, la dependencia de la naturaleza. Las exportaciones argentinas 1890–1938 en perspectiva comparada", *Desarrollo*

- Económico*, Vol. 53, N.º 211, pp. 313–344.
- Mitchell, B. (1998). *International historical statistics: the Americas 1750–1993*. Londres, Macmillan.
- Newland, C. (1998). “Exports and Terms of Trade in Argentina, 1811–1870”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 17, N.º 3, pp. 409–416.
- O'Rourke, K., y Williamson, J. (1999). *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- Pinilla, V., y Aparicio, G. (2015). “Navigating in Troubled Waters: South American Exports of Food and Agricultural Products, 1900–1950”, *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Vol. 33, N.º 2, pp. 223–255.
- Prebisch, R. (1986). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Desarrollo Económico*, Vol. 26, N.º 103, pp. 479–502.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2000)*. Buenos Aires, Macchi.
- Rayes, A. (inédito). “Serie de estadísticas de exportaciones argentinas, 1875–1929”.
- Rayes, A. (2013). ““Bestias negras de la estadística”. Las exportaciones argentinas “a órdenes”, 1895 – 1913”, *Estadística y Sociedad*, N.º 3, pp. 6–20.
- Rayes, A. (2015a). “La estadística de las exportaciones argentinas, 1875–1913. Nuevas evidencias e interpretaciones”, *Investigaciones de Historia Económica*, Vol. 11, N.º 1, pp. 31–42.
- Rayes, A. (2015b). “Medio siglo mediante. La historiografía y la historia de las exportaciones argentinas durante la Primera Globalización”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, N.º 43, pp. 184–207.
- Rayes, A. (2014). “Sobreviviendo en el cambio. Las exportaciones argentinas de lanas y cueros en tiempos de cereales y frigoríficos, 1890–1913”, *Quinto Sol*, Vol. 18, N.º 1, pp. 1–22.
- Regalsky, A. (2011). “El proceso económico”, en Míguez, E. *Argentina. La apertura al mundo*. Lima: Mapfre–Taurus, pp. 151–206.
- Rosal, M., y Schmit, R. (1999). “Del reformismo colonial borbónico al librecomercio: las exportaciones pecuarias del Río de la Plata (1768–1854)”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, N.º 20, pp. 69–109.
- Sánchez Román, J. A. (2013). *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sánchez, G. (2018). “Crecimiento y desigualdad regional durante el apogeo agroexportador (1895–1913). Algunas conclusiones a partir de un análisis multidimensional”, *Ejes de economía y sociedad*, N.º 2, pp. 59–76.
- Singer, H. (1950). “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, *The American Economic Review*, Vol. 40, N.º 2, pp. 473–485.
- Tena–Junguito, A., y Willebald, H. (2013). “On the accuracy of export growth in Argentina (1870–1913)”, *Economic History of Developing Regions*, Vol. 28, N.º 1, pp. 28–68.
- Vázquez Presedo, V. (1971). *Estadísticas históricas argentinas (comparadas). Primera parte, 1875–1914*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Winograd, C., y Véganzones, M. (1997). *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*. Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

# Comportamiento de las exportaciones entre 1935 y 1955

Variaciones de destino y diversificación de productos<sup>1</sup>

**Teresita Gómez** (CESPA-UBA)

**Julio Ruiz** (CESPA-UBA)

## Resumen

Este artículo matiza la imagen, ampliamente difundida en la literatura, de que el peronismo descuidó el sector externo debido a su estrategia mercado-internista. La economía argentina fue profundamente afectada por la Segunda Guerra Mundial, enfrentando restricciones internas y externas, allende el conflicto. A partir de la década de 1940 crecer “hacia afuera” ya no era una posibilidad para alcanzar el crecimiento en el largo plazo.

Palabras Clave: Comercio Exterior – Crecimiento – Segunda Guerra Mundial– Peronismo  
Política económica

## Abstract

This paper nuances the image, widely spread in the literature, that Peronism neglected the external sector due to its market-internist strategy. The Argentine economy was deeply affected by World War II, facing internal and external restrictions, beyond the conflict. Starting in the 1940s, growing “outward” was no longer a possibility to achieve long-term growth.

Keywords: Foreign trade – Growth – Second World War– Peronism – Economic policy

## Introducción

En la literatura económica argentina existe una idea compartida entre algunos historiadores, de que así como el crecimiento de la economía hasta los años treinta y parte del cuarenta se basó en el sector externo a partir del intercambio de productos del sector agropecuario desarrollando un modelo de “crecimiento hacia afuera”, la llegada del peronismo y la puesta en marcha de una política mercado-internista, desestimaron la continuación de políticas económicas que permitieran el desenvolvimiento de dicho sector (Díaz Alejandro, 1970; Guido Di Tella, 1967). Visiones alternativas y matizadas sobre este tema se expusieron en un simposio organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge en 1974. Si bien los estudiosos se centraron en discutir básicamente la pertinencia o no de la industrialización sustitutiva de importaciones en la inmediata posguerra, no podemos desconocer que ella se basa en el comportamiento que va teniendo en esos años el sector externo

---

<sup>1</sup> Las investigaciones base de este trabajo y que son mencionadas a lo largo del artículo, se realizaron en el marco de sucesivos proyectos UBACyT desarrollados en el CESPA y financiados por la Universidad de Buenos Aires.

(Rock, 1975). En esta compleja trama de opiniones, coincidimos con la lectura que sostiene que estos estudios buscan, en muchos casos, una respuesta a situaciones del presente antes que agregar nuevas miradas sobre un período que no por muy mencionado ha sido interpretado y trabajado en su rica complejidad (Belini y Rougier, 2006).

Nuestros estudios referidos al comercio exterior (sobre los que nos basamos en el presente trabajo) se orientaron a comprobar, desestimar o matizar las primeras afirmaciones, muy difundidas e incorporadas en la historiografía “sin demasiada discusión” al momento de caracterizar el intercambio comercial en los gobiernos peronistas. Como señaláramos en un trabajo (Gómez y Tchordonkian, 2017), “el comercio exterior se constituye en un tema crítico que ha generado enfoques divergentes en torno al rol que cumplió en la concreción del proyecto peronista.” Es así que en una primera investigación nos preguntábamos si es posible considerar que la estrategia mercadointernista del peronismo, haya consolidado un “sesgo contrario a las exportaciones” traducido en la despreocupación por el desarrollo del sector externo tal como algunos estudios sostienen (Gómez, Laguía, 2010). Esto nos llevó a realizar un estudio respecto del comportamiento del sector a partir de mediados de los años treinta atravesando el difícil y particular período de la segunda guerra mundial. No resulta casual que buena parte de las investigaciones referidas al sector externo salteen el período de la Segunda Guerra, al que consideran en cierto sentido “anómalo”. Sin dudas que es un período con esas características, pero no podemos dejar de tener en cuenta que algunas de las explicaciones del comportamiento posterior de la economía bien pueden tener su anclaje en ese período, por lo que se impone su consideración.

Ya en el tratamiento del primer gobierno peronista, teniendo en cuenta el interés manifestado por el gobierno de priorizar el mercado interno e impulsar una industrialización sustitutiva de importaciones, continuamos considerando el sector de exportaciones. Observábamos a lo largo de la década del cuarenta que la economía argentina continuaba dependiendo de la demanda mundial de bienes agrarios para obtener las divisas que le permitieran acceder a los recursos tecnológicos y a los insumos necesarios para profundizar el proceso industrial (Bulmer Thomas, 1997; Rapoport, 2000; Gerchunoff y Llach, 2010). No obstante, en la consideración del primer gobierno peronista nos resultó posible seguir la lenta incorporación de los productos manufacturados vendidos a los países vecinos, resultado tanto de una elección de política económica, como de factores exógenos, en particular, de la lenta recomposición que iban realizando las economías europeas, tradicionales abastecedoras de estos mercados.

Puestos a considerar el segundo gobierno, nos preguntamos por el desenvolvimiento del sector externo en esos años en consonancia con la estrategia mercadointernista elegida por el gobierno. ¿Cuál es la incidencia del sector externo en el proceso de industrialización desarrollado? ¿Cuáles son, por otra parte, las posibilidades reales que tuvo la dirigencia local de elaborar acuerdos de apertura para capitalizar los recursos provenientes del exterior hacia la transformación de la estructura productiva del país? En este sentido son escasos los trabajos que abordan los problemas del comercio exterior en el período citado, en contraste con los que se detienen en el estudio de la etapa 1947–1952. En estos años el debate se ha centrado en lo acertado o no de la política económica llevada adelante por la Argentina (Gómez y Tchordonkian, 2017).

Desde nuestra perspectiva, los intercambios realizados en estos años presentan cierta homogeneidad en el sentido que los requerimientos de insumos por parte del mercado interno



llevaban a que se adquiriera lo imprescindible, tanto por la falta de oferta como por las variaciones en la obtención de divisas. En contrapartida, se buscaba colocar los excedentes agropecuarios en el mercado externo sin tener la certeza de contar con los pagos que la transacción suponía, como sucedió en reiteradas oportunidades, teniendo en cuenta la inconvertibilidad de monedas aun existente (Marichal, 2010).

Asimismo, en la consideración de los socios comerciales que ha tenido la Argentina en el período tratado, nuestro análisis está atravesado por las variaciones producidas, resultantes no tanto de la relación generada desde Argentina, sino de la ubicación que van teniendo los países en el contexto mundial una vez finalizada la segunda guerra. Es conocido en este sentido el análisis realizado por Fodor y O'Connell del triángulo comercial que se establece entre Argentina, Gran Bretaña y los Estados Unidos desde principios del siglo XX y de cómo este esquema va evolucionando hacia el bilateralismo a partir de la crisis de 1930, entre Gran Bretaña y Argentina, para terminar en un desplazamiento desde la esfera de influencia británica a la estadounidense en los años cincuenta.

En el tratamiento general del sector externo hemos tomado en consideración básicamente dos aspectos. Por una parte, las modificaciones sucedidas en los Términos de Intercambio, con una reducción continua a partir de 1932 que no se revierte antes de 1952 no obstante haber conocido momentos de Términos de Intercambio favorables en buena parte de los años treinta (Bulmer Thomas, 1998: 256). La dependencia respecto del mercado británico habría actuado como un limitante en la expansión de sus exportaciones. Sin embargo, este autor nota que las exportaciones “padecieron por las fluctuaciones del tipo de cambio real” que tendió a revaluarse durante los treinta. Las oscilaciones son palpables hacia fines de los cuarenta, en 1949, momento en el que, tras la caída de los precios agrícolas en el mercado internacional y un descenso en su producción local, el gobierno decidió devaluar la moneda, al mismo tiempo que relajaba las prácticas de venta del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI)<sup>2</sup> (Revista de Economía Argentina (REA), mayo 1950: 78).

En segundo lugar, el comportamiento del sector agropecuario en el cual observamos oscilaciones. La historiografía plantea el “estancamiento” de la producción agraria en Argentina entre 1930 y 1960, basando sus afirmaciones básicamente en una comparación con el período anterior a 1930, caracterizado por un gran dinamismo y expansión del sector. De acuerdo a lo estudiado por Barsky y Gelman (2009: 347,348) esta temática debe ser redefinida. Si bien entre 1944 y 1952 se observa una caída en la producción de trigo, maíz y lino (principales productos agrícolas de exportación) compensada insuficientemente por la expansión ganadera bovina, el aumento del consumo interno en esos años repercutió negativamente en los índices exportables y por ende en la obtención de las necesarias divisas. A partir de 1952, con las políticas puestas en marcha por el peronismo en su segundo mandato comienza a aumentar la producción agrícola. Sin embargo, resulta pertinente interrogarse

---

2 La política exportadora argentina a partir de 1946 fue gestionada por el IAPI, organismo autárquico dentro del estado nacional. Sin embargo, era el gobierno el responsable de las negociaciones comerciales con el exterior. No obstante ello, si algo le faltaba a esta política eran oficinas de comercio exterior en distintos destinos, cosa que fue realizando muy progresivamente y sin cubrir todos los países con los cuales se establecían convenios.

si estas fluctuaciones se debieron principalmente a la política económica o fueron consecuencia de otros factores.

En el presente trabajo, luego de exponer brevemente la metodología utilizada para el tratamiento de los anuarios consultados, nos detendremos en reconocer las características de los intercambios comerciales en el período considerado y en una tercera parte, nos abocaremos a analizar el comportamiento del comercio exterior. El objetivo es arribar a las conclusiones pudiendo dar cuenta de las transformaciones en la estructura económica que el manejo del comercio exterior posibilitó en estos años.

### **Algunas cuestiones metodológicas**

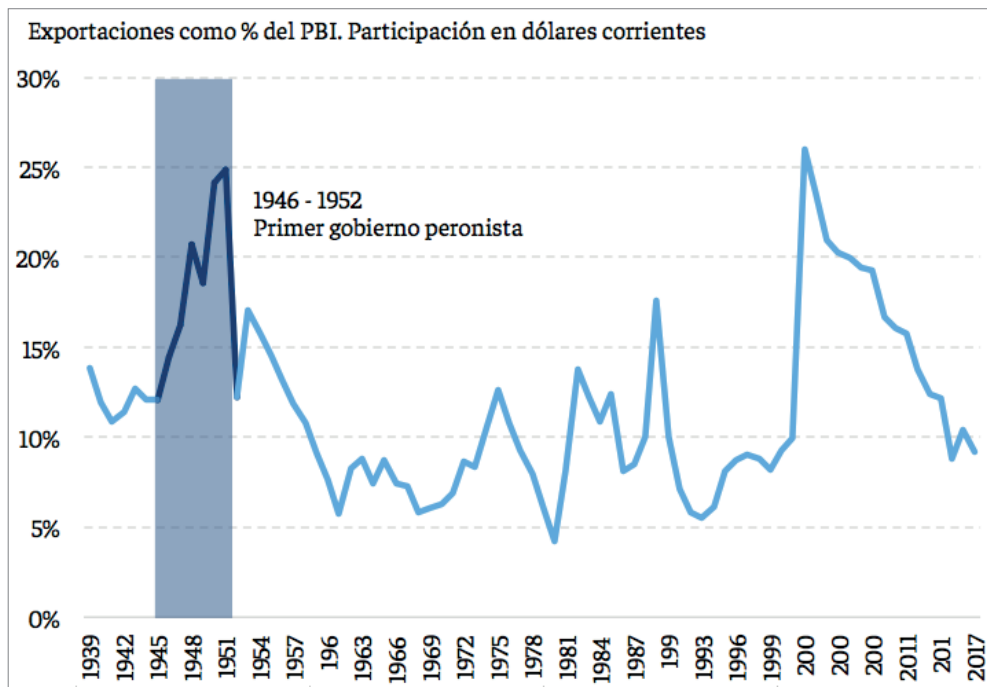
Para el análisis de la evolución del comercio exterior durante la guerra se utilizan las estadísticas del Anuario de Comercio Exterior referidas a los intercambios entre los años 1935 y 1946. El análisis realizado se basa en las exportaciones registradas a “valores de plaza”. Estos valores hacen referencia a los precios corrientes o al valor declarado de las exportaciones, según si los bienes tenían o no, precio de mercado. Estas exportaciones se encuentran agrupadas en Títulos y Subtítulos por destino para los años 1935 hasta 1944. En cambio para los años 1945–6, sólo hay información de productos por destino. (Gómez y Ruiz, 2016) En los trabajos referidos al período del primer y segundo gobierno peronista (1946 a 1955), el foco se ubica, en referencia al primero, en datos que abarcan un lapso más acotado, por la disponibilidad y compatibilidad de las estadísticas consultadas. La información se recabó, como en el período anterior, de los Anuarios de Comercio Exterior. En las publicaciones correspondientes a los años 1947 a 1950, la forma de procesamiento de los datos siguió un mismo patrón, publicando las cifras correspondientes a las cantidades y valores ordenados de acuerdo a productos y por países. Sin embargo, en los años posteriores se modificó el modo de presentación, dificultando el empalme. Además, los datos dejan de presentarse de a dos años por Anuario, para hacerlo de a cuatro. El mismo INDEC explicita la anormalidad en la Introducción del Anuario correspondiente al año 1954 (Waldman y Gómez, 2019) De allí que los datos consignados para el segundo gobierno peronista fueran cruzados con las series estadísticas presentadas por Vázquez Presedo (1988) en tanto los anuarios de la DNE y C consultados, corresponden a 1959.

### **Características de los intercambios comerciales**

En el período de entreguerras así como en los años posteriores a la salida de la segunda conflagración mundial, se advierten una serie de transformaciones en el terreno del comercio internacional. No solo se redujeron los intercambios, sino que la multilateralidad se esfumó, estableciéndose acuerdos comerciales y envíos bilaterales.

Estas modificaciones se producen en un contexto en que la expansión del PBI sufrió también oscilaciones necesarias de tener en cuenta. Ya durante el peronismo se observa una significativa expansión en los primeros años, luego de una etapa de crecimiento muy leve y deterioro de la capacidad productiva instalada. Sin embargo la exportación alcanzó un máximo alrededor de los primeros años del gobierno de Perón y se estancó. Esta dificultad para aumentar las exportaciones fue (y es) persistente a lo largo de nuestra historia, imponiéndole límites al desarrollo de nuestro país. El gráfico 1 es ilustrativo al respecto.

Grafico 1. Evolución de la participación de exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres y Ministerio de Hacienda

Retomando los tratados comerciales que se firman en el período de entreguerras observamos que la mayoría se realizan bajo la cláusula de *Nación Más Favorecida Incondicional e Ilimitado*, a diferencia del tipo de contratos instituidos en el siglo XIX en los que se estableció la cláusula de *Nación Más Favorecida*. Esa fórmula se va modificando luego de la crisis del '30. Al dejar de tener vigencia el multilateralismo, en buena medida por el abandono inmediato del patrón oro en casi todas las economías capitalistas, las relaciones comerciales se irán restableciendo de la mano del bilateralismo que incluía reducciones arancelarias recíprocas.

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta las dificultades no sólo de realizar el intercambio, sino de contar con las materias primas necesarias para alimento o producción, comienza a establecerse en los Tratados Comerciales el compromiso de las partes de que cada país no practicará una política internacional *de trueque o compensaciones* que desvíe el curso natural de las transacciones. De tal modo se busca limitar las posibilidades de *triangulación* de los procesos de intercambio tan comunes en esos años, pese a dominar la fórmula de *libre comercio* en las relaciones comerciales entre naciones.<sup>3</sup> Uno de los países con el que se concreta esta cláusula, es Brasil. Al explicitar esta cláusula se intenta no perder los beneficios económicos provenientes de una transacción directa, beneficio que puede alcanzar a la balanza comercial de cada uno de los países así como a los agentes importadores de esos productos.

Similar interpretación podemos hacer de lo que comienza a estipularse ya en los años treinta y que continúa en los siguientes años, referido a *certificado de origen* de las mercancías. Uno de

<sup>3</sup> Las *triangulaciones* son un fenómeno poco estudiado que se observa en los intercambios comerciales de todos los tiempos, en particular cuando se trata de alimentos (cereales o carne), de insumos requeridos en procesos productivos o comprendidos en materia de defensa nacional (combustibles, estaño, caucho, etc.) (Gómez y Ruiz, 2016).

los primeros países con quien se incorpora esta cláusula es Alemania, en 1933 y en los cuarenta, Brasil y otros países. Se intenta con ello poner trabas a la competencia desleal que puede suponer “la importación, fabricación o ventas de productos que lleven marcas, nombres, etc. que comporten una falsa indicación sobre el origen o cualidad del producto” (Torres Gigena, 1943).

Argentina en estos años era el exportador más importante de América Latina, “casi con el 30% del total de la región”, por lo que es explicable la diversidad de normativas incorporadas en los acuerdos celebrados (Bulmer Thomas, 1998: 256).

A la salida del conflicto, había un contexto de intercambio internacional creciente, aunque manteniendo las formas del bilateralismo y los acuerdos entre países. En ese marco, Argentina era un país con actividad al alza que no aumentaba sus ventas, pero sí sus compras (Waldman y Gómez, 2019).

En algunos casos los intercambios no representaban más que una velada forma de trueque, favorecidos por las condiciones de inestabilidad o debilidad en que se encontraban las economías y las monedas de los distintos países y del sistema financiero internacional en su conjunto. De allí que muchos acuerdos constituían manifiestas operaciones de compensación. En ellos se especificaban los productos y montos a intercambiar, así como los precios que regirían en las transacciones (Gómez y Tchordonkian, 2017).

La lectura de los distintos tratados comerciales y financieros de los años del segundo gobierno peronista evidencia que en muchos casos se volvía indispensable establecer líneas de créditos con los países firmantes, como lo ilustran los casos de España, Francia, Portugal y Perú, por citar algunos. Las líneas de crédito actuaban como medio para salvar las limitaciones monetarias que generaba la falta crónica de divisas.

Por otra parte, es necesario recordar que la inconvertibilidad de la libra hasta bien avanzada la década del cincuenta, reducía las posibilidades de operar en esa moneda al Reino Unido y a los países del “área de la libra”, lo que conllevaba serios problemas de oferta de aquellos productos que la economía argentina requería.

Por último, las dificultades de las cuentas externas impusieron la necesidad de reducir las compras de bienes en el exterior. Por eso se puso en vigor la selección de las importaciones en función de su “esencialidad”. Esta medida permitió salvar la situación de la balanza comercial, a la par que generaba fuertes tensiones comerciales con Gran Bretaña, lo cual quedó reflejado en la dilación de las negociaciones por la renovación del Acuerdo Andes.

### **Comportamiento del comercio exterior**

Iniciamos el seguimiento de las exportaciones en el periodo 1935–1946, intentando dar cuenta de las oscilaciones que sufre el intercambio en estos años. Nos centramos en el sector agropecuario, seleccionando los rubros más representativos en montos exportados, cruzándolos con los países de destino.

Entre 1935 y 1939, observamos que las exportaciones agrupadas bajo el título Productos de la Agricultura (Cereales y lino); Harina y otros productos de la molienda del trigo; Oleaginosas (excluido el lino) y sus aceites; Frutas frescas; y Otros productos de la agricultura, fluctúan entre el 45% y el 65% del total de las exportaciones argentinas, para luego decrecer en forma constante –una vez comenzada la guerra– representando menos del 22% en 1942. Luego se recuperan hasta alcanzar, en 1946, un 43% de las exportaciones totales de Argentina.

Comenzada la guerra, las dificultades de los países de destino de las exportaciones y la escasez de barcos de transporte afectó seriamente el comercio exterior argentino. “Cereales y lino” tiene una preponderancia casi excluyente los primeros seis años, donde representa al menos el 88% del Título. A partir de 1941 comienza a decrecer su participación en tanto se da un aumento de “Oleaginosas (excluido el lino) y sus aceites” que pasa de un 2% en 1939 a un 30% en 1942, cae en 1942 al 20% y vuelve a aumentar en forma persistente hasta alcanzar, otra vez, un 30% en 1946. Estas exportaciones se caracterizan por una importante diversificación de destinos, y una relativa estabilidad en la participación de los distintos países. Así, durante los cuatro primeros años, el Reino Unido es el principal destino y los Países Bajos ocupan el segundo lugar, mientras Estados Unidos y Bélgica se disputan el tercer y cuarto lugar.

En cuanto a los destinos es de señalar que durante los tres años finales de la guerra, el Reino Unido reaparece después de estar ausente durante 1941–42, en segundo lugar se ubican Brasil y España. Brasil es el primer destino en 1944 y 1945 con un creciente volumen de compras. España ocupa el tercer lugar durante esos tres años, mostrando una tendencia en su volumen de compras también creciente. Esta tendencia no se interrumpe en 1946, como ocurre con Gran Bretaña y Brasil, siendo el segundo destino en importancia ese año. El año 1946 no sólo muestra un crecimiento extraordinario en el valor de las exportaciones, sino también un significativo cambio de destinos. Como la guerra ha finalizado, la mayor parte de los países que estuvieron involucrados en la conflagración, vuelven a demandar alimentos: el principal destino en 1946 será Francia (19%), mientras el tercer lugar en importancia lo comparten España y Bélgica (9%). El segundo lugar lo detenta Gran Bretaña que, sin embargo, disminuye su participación al 10%, aunque mantiene el mismo volumen de compras de 1945.

Los volúmenes exportados de trigo y de maíz, representan en conjunto el 60% del valor del subtítulo “Cereales y lino”. En 1946 Argentina está considerado como el principal exportador de maíz del mundo. Sudáfrica, país también exportador, ve reducidas sus ofertas debido a una acentuada sequía. (*La Prensa*, 8/2/1946) En estos años Argentina no ha dejado de vender trigo a Estados Unidos siendo de todos modos fluctuantes las cantidades comerciadas. Estas variaciones no podemos decir que tengan una relación directa con la inestable relación política entre ambos países. Situación similar sucede con el lino. En 1945 y 1946 aumentó la compra de lino a Argentina, debido a lo adverso de la cosecha en su territorio.

Es necesario resaltar la importancia de Brasil como destino de las exportaciones de trigo, lugar que viene ocupando desde décadas anteriores, más allá de presentar oscilaciones en la inmediata posguerra, debido a la caída de excedentes exportables de la parte argentina. Cuando se restableció el intercambio, el gobierno argentino entrega trigo a cambio de neumáticos, de gran escasez desde el estallido del conflicto (Gómez y Ruiz, 2016).

En la segunda mitad de los treinta, el maíz tiene como principal destino al Reino Unido quien siempre absorbió más del 30% del volumen exportado, aun cuando mostraba una tendencia decreciente. El segundo destino de exportación fue Bélgica, aunque con una leve tendencia creciente (14% para 1935, 18% para 1938) y el tercer lugar lo disputaban EEUU y los Países Bajos, con alrededor de un 10% cada uno.

Durante la guerra la situación empeora notoriamente, las exportaciones se reducen cada año, llegando a sólo una 220 mil Tn. en 1942, cuando en 1939 se habían exportado casi 3,2 millones de Tn. (*La Prensa*, 7/9/1945).



La diversidad de destinos puede interpretarse como el resultado del esfuerzo en colocar una producción que no tenía compradores en ese momento. Por otra parte es necesario considerar que a partir de que Argentina declara la guerra a Alemania, se levantan las prohibiciones por parte de Estados Unidos para la entrada de buques mercantes en puertos argentinos. Si bien no tuvo un efecto automático, desde abril de 1945 comienza a discutirse en las instancias gubernamentales del país del norte el levantamiento de la medida. (*La Prensa*, 7/4/1945) Por su parte, entre los países limítrofes, con Uruguay no existía tratado comercial y durante estos años es motivo de permanentes discusiones en el país vecino. En Argentina, los periódicos se preguntan si lo comerciado con Uruguay no sería reembarcado a otros destinos. (*La Prensa* 5/7/1945)

El rubro “Oleaginosos (excluido el lino) y sus aceites”, con montos significativos a partir de 1942, mantiene esos altos niveles hacia el final de la guerra. Al inicio se ve la importancia de EEUU como destino de estas exportaciones. Con el fin de la guerra puede apreciarse una diversificación de destinos. Argentina está aprovisionando de aceites a Naciones Unidas para que a través de organismos propios provea de aceites en particular a los países europeos que han sufrido la ocupación alemana. (*La Prensa*, 31/5/1945) Francia es un importante destino en 1946 de aceites y semillas oleaginosas para alimentar el ganado, indispensables como alimento de su población. (*La Prensa*, 19/1/1945)

Las exportaciones de “Productos de la Ganadería” (carnes, cueros y lanas) fluctúan entre el 31% y el 43% en los años anteriores a la guerra para alcanzar en 1941 el 63%, en tanto en 1946 se ubica en el 43%. En “Carnes” Gran Bretaña siempre absorbió más del 80% del total. Alemania muy por debajo de los índices británicos mantiene una posición creciente. Por su parte, Estados Unidos importa solamente carne en conserva (Corned–Beef). Los productos agrupados en el subtítulo “Cueros” muestran, en cambio, características muy distintas. En el período previo a la guerra, Gran Bretaña es el tercer comprador más importante. Iniciada la guerra, EEUU y Gran Bretaña pasaron de comprar el 47% de estos productos a un 88%. La guerra aquí opera tanto a través de las necesidades de estos países (cuero para hacer el calzado y otros accesorios de los combatientes), como a través de la desaparición de otros destinos alternativos como Francia y Alemania que con anterioridad, entre ambos, ofertaban un 20% de este producto. Hacia el final del conflicto, EEUU y Gran Bretaña, absorben más del 60%.

En el rubro “Lanas” Gran Bretaña es el principal demandante con una participación que oscila entre un 22% y un 27%. A diferencia de “Cueros” el segundo lugar es disputado por Francia (varía entre 13% y 19%), Alemania (9% y 17%) y EEUU (13% y 24%), mientras Bélgica e Italia presentan participaciones menores pero dignas de señalarse. Iniciado el conflicto, EEUU se transforma en el único comprador de importancia, absorbiendo el 83% de las ventas argentinas de estos productos en 1941 y el 84% en 1942, cifra que va a decrecer entre 1943 y 1946. Durante 1943 y 1944 Suecia es el segundo destino en importancia (12%) y aparece México como tercer destino. En 1945, se suman Francia, Bélgica, Suiza y la República Dominicana compartiendo en proporciones similares buena parte de las exportaciones que no absorbía EEUU. Esto puede considerarse un efecto del final de la guerra, que abre la posibilidad de llegar a más destinos.

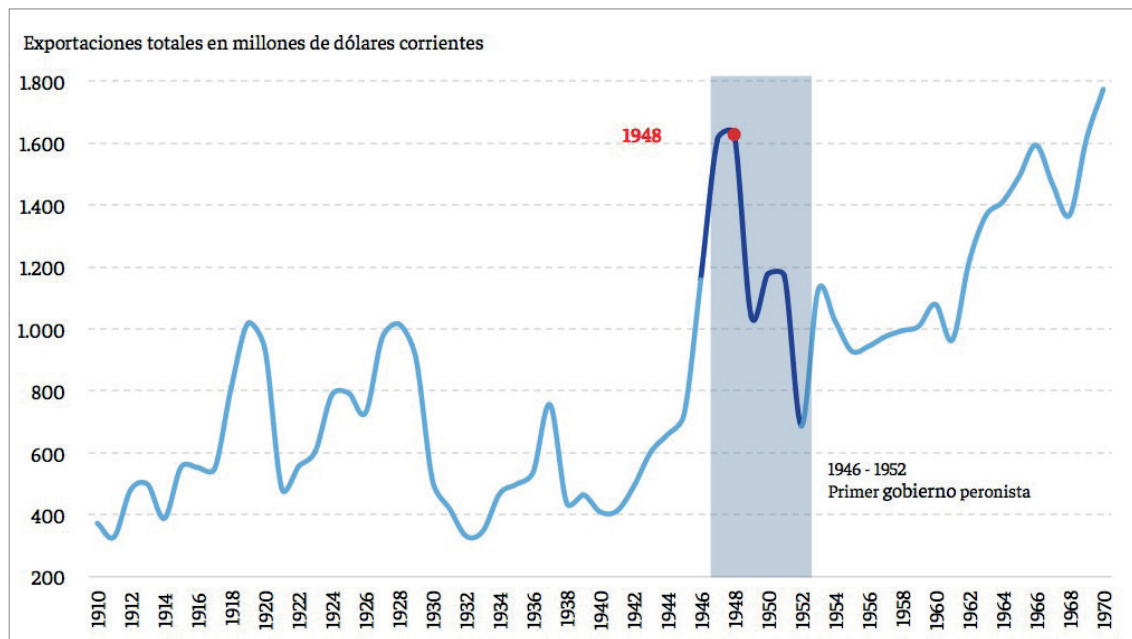
Ya ingresando en el período peronista, tal como fue expresado con anterioridad, las exportaciones alcanzaron un máximo alrededor de los primeros años del gobierno de Perón y luego se estancan. Entre 1946 y 1948 las exportaciones de Argentina dinamizaban a la región, al ubicarse

en el primer lugar del total de exportaciones realizadas por los países de América Latina. Su principal socio en esta parte del hemisferio, Brasil, ocupa el segundo puesto. De todos modos, esa tendencia, se revierte en los años cincuenta (Bulmer–Thomas, 1998: 316; Waldman y Gómez, 2019).

Centrándonos en el Comercio Exterior podemos decir que, en los años del primer gobierno peronista, nuestras exportaciones fueron estables en torno a los 5.500 millones de pesos, con la excepción de 1949. Este año, nuestras ventas se vieron reducidas en un 33%. Argentina dejó de exportar a 7 países y redujo sus ventas a la mayoría de ellos. La caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios así como el desplome de la producción y demanda de productos del sector explican buena parte de esta merma en las exportaciones, a la que debemos sumarle otros factores provenientes de políticas internas.

En 1950, esta caída se recupera prácticamente al nivel previo, medida en pesos. Diferente es el número agregado en dólares, debido a la devaluación del '49. En este caso podemos observar que la caída fue mayor (43%) y que la recuperación en 1950 fue sólo parcial: las exportaciones aún se situaron significativamente por debajo de las realizadas en 1948, año que permanecería como récord hasta la década del 70. (Gráfico 2) Incluso desde una mirada relativa, la participación de las exportaciones como porcentaje del PBI del primer mandato peronista sólo sería alcanzada nuevamente en el año 2002) (Gráfico 1) (Waldman y Gómez, 2019).

Gráfico 2. Serie histórica de exportaciones argentinas



Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres

Nuestro país se había caracterizado por ser exportador de productos agrícolas. A la salida de la guerra, y en particular en los primeros dos años del primer gobierno de Perón, vemos un gran crecimiento de la exportación del sector, que luego no continuará. De alguna forma, así termina la supremacía de los productos agrícolas como fuente de nuestros ingresos externos.

Resultado de la situación de la producción agrícola, de la caída de los precios internacionales y del incremento de las importaciones consecuencia de las demandas insatisfechas

durante el período de la guerra, aparecieron saldos negativos en la balanza comercial. Este cuadro buscará revertirse a partir de una devaluación del peso argentino en esos meses.

Visto desde el lado de los países con los que se comerciaba en el período,<sup>4</sup> nuestro principal socio era el Reino Unido, el cual comprendía gran parte del comercio argentino. A pesar de esto, a lo largo del período fue reduciendo su lugar, tanto en términos absolutos como relativos, para ceder paso a Estados Unidos. Esto es conocido como la resolución del triángulo comercial (Fodor y O'Connell: 1973). Luego de estos dos países, en lugares de importancia, encontramos a Italia y Brasil, destinos que se hicieron más importantes durante la pérdida de relevancia de las exportaciones al Reino Unido. La lista continúa con otros países europeos en recomposición luego de la guerra y, por último, también India y Chile son demandantes significativos de nuestros productos.

Analizando las exportaciones desde la óptica de los productos que enviamos al resto del mundo, observamos la inclusión de productos elaborados industrialmente, los que significaron la mitad del valor exportado en 1947, pero cayeron 20% en el 1948, para representar sólo el 41%, frente a unos productos primarios que aumentaron 23% (y 10 puntos porcentuales). En 1949, la crisis de producción golpeó fuertemente sobre los productos primarios, que cayeron 46%, mientras que los industriales también se redujeron, pero sólo 14%. La participación fue de 48 y 52%, respectivamente. Y finalmente en el '50, la recuperación industrial fue a un ritmo mayor a la primaria (39 y 52%),<sup>5</sup> aumentando la diferencia en la composición (45 y 55%).

A pesar de los movimientos al interior de estos ítems, es evidente que la producción industrial tiene un lugar en las ventas externas. Muchos productos de origen agropecuario, como las lanas y carnes, eran parte esencial de nuestras ventas e implicaban y traccionaban procesos de manufactura con valor agregado, como los frigoríficos y la elaboración de lanas lavadas. Para comprender mejor esta composición, nos adentraremos en la desagregación individual de productos.

El principal componente de exportación fue el mismo a lo largo de los 4 años bajo estudio: el trigo. Esta posición representa alrededor de un quinto de nuestras ventas (en pesos) entre 1947 y 1949. Italia y España sostuvieron la demanda de trigo en 1948, comprando más de un millón de toneladas. En 1950, las ventas totales al exterior se recomponen, al igual que los envíos de trigo, pero su precio internacional cayó. Por esa razón, si bien se mantiene en el primer lugar de los envíos (en el análisis a nivel de productos individuales), sólo significó el 14% de los ingresos monetarios.

El segundo producto de exportación (nuevamente, en pesos moneda nacional) ya no es estable a lo largo del tiempo: comienza siendo el maíz, con una tendencia descendente a lo largo de los años. Este producto es afectado por una combinación de precios bajos con sequías en el oeste y sud de la pampa y escasez de mano de obra (R.E.A. 1950:80), con un efecto mayor que en

---

4 Durante 1949 se celebraron convenios comerciales con Alemania Occidental, Brasil, Chile, Bulgaria, Checoslovaquia, España, Finlandia, Francia, India, Italia, Noruega, Japón ocupado, Portugal, Paraguay, Perú y el Reino Unido. Importa destacar la circunstancia que por primera vez desde la finalización de la guerra, se suscriben convenios con Alemania Occidental y Japón (REA, mayo 1950)

5 Es importante destacar que parte de la recuperación se debe al efecto del tipo de cambio.

el caso del trigo. De esta forma, para 1950 comercializábamos menos de un tercio de las cantidades vendidas en 1947 o 1948, pero esto no se debió a una modificación en la demanda sino a problemas de oferta: No había excedentes exportables de maíz, e incluso había faltantes para el abastecimiento interno.

Así, a nivel de productos individuales, en el contexto general de una suba de las exportaciones, el maíz no siguió el mismo comportamiento y volvió a caer (25% en cantidades, 13% en precios, 35% en total), quedando ubicado por debajo del aceite de lino, extracto de quebracho y aceite de girasol.

Los Estados Unidos sólo compraron una pequeña cantidad de este producto a nuestro país en 1947. La producción Argentina era competitiva con la de Estados Unidos, y la capacidad de Argentina de expandir rápidamente su producción en vistas del escenario que se perfilaba al fin de la guerra primó en el mantenimiento del boicot a la producción cerealera argentina y su virtual exclusión como proveedora en el marco del Plan Marshall, administrado por Estados Unidos (Barsky y Gelman, 2009:352–354).<sup>6</sup> Sin embargo, en los insumos que su industria requería, el boicot no se llevaba a cabo, como lo veremos expresado en el caso de las lanas (La Prensa, 1/9/1948).<sup>7</sup>

En 1950 el primer lugar ocupado por el trigo deja lugar a la venta de lanas que, en su conjunto, pasó de representar sólo un tercio del monto monetario que ingresaba por el cereal en 1947–48 a superarlo en 1950. El agregado de lanas incluye 32 productos con distinto nivel de trabajo. Clasificamos aquí desde lana sucia hasta confecciones. En 1950, las lanas aportaron el 17% de los ingresos por ventas en pesos moneda nacional. Esta proporción, si bien destaca en el año mencionado, crece constantemente a lo largo del período. La tracción de este producto, sin embargo, no está dada por el lado de las cantidades, que no crecen. El crecimiento de este rubro puede corresponderse con un aumento homogéneo de los precios y es posible que dicho aumento responda a movimientos en la demanda por cuestiones más bien internacionales que a un aumento del valor agregado local.<sup>8</sup> El mayor demandante, tanto en valores como en cantidades era Estados Unidos.

Otro componente importante de nuestras exportaciones era el rubro Carnes, que representa no sólo a la actividad ganadera sino también a otras conexas, como la industria frigorífica. Este grupo de productos representa entre el 10% y el 20% de las ventas al exterior. A pesar de la evolución notada en la medición en pesos, que es relativamente estable, la industria reduce sus exportaciones

---

6 Cornell Hull, secretario de Estado estadounidense y fuerte impulsor del boicot contra Argentina, estaba ligado a los intereses del Farm Block, coalición de los agricultores más grandes de Estados Unidos. En tanto su ministro de Agricultura, Henry Wallace, fue el responsable del dictado de la medida que determinó la congelación de fondos argentinos en Estados Unidos.

7 Se señala un aumento en compra de lanas no manufacturadas, cueros y productos de carnes. Esto se debía a que los planteles de ganado en ese país eran relativamente reducidos, en un momento en que había aumentado la demanda popular en telas de lana y calzado de cuero.

8 En 1949 luego del triunfo de la revolución dirigida por Mao Tse Tung, en China, Estados Unidos y Europa dejaron de comprar en ese mercado donde habían encontrado precios más bajos, volcándose a comprar en Argentina. (R.E.A. junio 1950:122). La preparación del conflicto que años después conoceremos como la guerra de Corea sin dudas tuvo una incidencia en el aumento de la demanda de lanas, en particular por países como Estados Unidos con intereses en la región asiática

en toneladas. Este comportamiento puede ser explicado por la caída de las ventas al Reino Unido, principal destino todos los años. Otros países significativos en cuanto a la compra de carnes son Bélgica, Francia,<sup>9</sup> España, Alemania, los Países Bajos y Perú. También, y de forma creciente, Estados Unidos, que en 1950 compra el 29% (14%) de la venta de carne en pesos (toneladas).

El último agregado relevante que consideraremos son los cueros. Este componente representa alrededor del 2% de nuestras exportaciones en el período. La exportación de cueros crece todos los años en cantidades, pero no lo hace en pesos en 1950, año en que el precio promedio sufre una fuerte contracción (-18%). Cabe preguntarnos en este caso, análogamente a lo hecho con las lanas, si esto se debe a una sustitución al interior del agregado beneficiando a productos con menor valor agregado. Podemos afirmar que hay una redistribución de los destinos del cuero: Mientras que el principal demandante venía siendo el Reino Unido, en 1950 el mayor destino de cueros es Estados Unidos, tanto en su medición en pesos como en toneladas. Lo que se observa en Estados Unidos en 1949 es que el cuero va siendo desplazado por caucho, plásticos, lonas, etc., por lo que el precio de los productos manufacturados que antes utilizaban cuero, tienden a disminuir. (R.E.A., diciembre 1949: 305). Mientras tanto, a pesar de contar con saldos exportables, la industria local sufrió las consecuencias de la escasez de productos químicos y repuestos para máquinas. (R.E.A. junio 1950:153). Los censos industriales de esos años permiten hacer la misma caracterización, al alcanzar un máximo tanto la cantidad de establecimientos como el personal ocupado en la industria del cuero en el año 1946.<sup>10</sup>

Finalmente, en lo que hace a las exportaciones tradicionalmente manufactureras (es decir, sin tener en cuenta las carnes, lanas y cueros), es notable la venta de alimentos, y tabaco, por un lado, y de productos químicos y farmacéuticos, por otro. En el primer caso, se encuentran aceites, huevos, almidón de maíz, miel y frutas conservadas, entre los más importantes. En el último rubro destacan productos más elaborados, como medicamentos y sustancias químicas. También, hay presencia de artículos textiles.

El período abierto en 1952 se inicia con una sensible baja en las exportaciones, en la medida en que las sequías que desde hacía dos años venían asolando los campos argentinos no dieron tregua ni a los cultivos, ni al ganado por lo que las exportaciones de carnes y cueros no alcanzaban a cubrir los compromisos contraídos. Lentamente se fue recomponiendo la faena a medida que las lluvias aumentaron las pasturas y las condiciones para la reproducción de los animales mejoraron (Barsky y Gelman, 2009). En el transcurso del segundo gobierno peronista, el Reino Unido y los Estados Unidos representan los principales clientes a lo largo del período, en tanto les sigue en importancia Brasil entre los países latinoamericanos. El resto de los países europeos Países Bajos, Bélgica, Francia, Italia y España como mercados permanentes presentan oscilaciones en la etapa: crecen en 1951, caen con fuerza al año siguiente cuando se registran las marcas más bajas del ciclo. Se observa una recuperación en 1953 con Italia al frente, en tanto

---

9 En enero de 1948 se inician conversaciones con Francia para vender carne directamente a ese país. Argentina no está dispuesta a aceptar triangulaciones como las que venía realizando Gran Bretaña quien transfería a Francia el 10% de las carnes que le eran remitidas desde Argentina. Obviamente la operación la realizaba Gran Bretaña. *La Prensa*, 16 de enero de 1948.

10 Un tratamiento más amplio en Waldman y Gómez (2019).



al año siguiente Alemania toma la delantera y en conjunto vuelven a nivelarse hacia abajo en 1955. Las bajas más notables en ese año son las de Alemania y los Países Bajos. Por detrás de estos centros europeos Japón y Chile se comportan de manera similar tanto en la magnitud de la demanda como en la fluctuación registrada.

Cada caso es diferente en lo relativo a la composición de los intercambios. Mientras al Reino Unido se siguen enviando productos agropecuarios, en primer lugar del sector ganadero y en segundo lugar cereales, a los Estados Unidos se continúa exportando como principal y casi único rubro, productos y derivados de la ganadería: carnes refrigeradas, congeladas y/o conservadas, caballos, cueros, lanas y subproductos elaborados. Brasil, el tercer cliente en importancia, recibe de su vecino productos agrícolas, principalmente cereales, en volúmenes muy significativos. Por su parte, en las exportaciones realizadas a Chile (con un bajo porcentaje de compras) predominan los productos del sector ganadero y en segundo lugar se ubican los cereales.

En un intento de mejorar la balanza de pagos, se optó por ampliar las relaciones comerciales de complementariedad con países latinoamericanos, que imitaban los ya establecidos entre los países europeos. En julio de 1953, se firmó el Acta de Santiago, entre el presidente chileno Carlos Ibáñez del Campo y Juan D. Perón (Quijada, 1994; Rapoport, 2000; Paradiso, 2002). Se estableció un Tratado de Unión Económica Chileno–Argentina, que luego se hizo extensivo a Paraguay y a otros países de esta parte del continente. Si nos atenemos a lo que los datos nos muestran, concluimos que el Acta de Santiago permitió incrementar el comercio con Chile, pero el resto de las naciones latinoamericanas que se integraron no tuvieron una presencia de relevancia.

No caben dudas en cambio, que siguieron siendo los tradicionales socios comerciales de Europa los que absorbieron el grueso de la producción argentina. Japón volvía a incorporarse en la posguerra al mercado argentino luego de la retirada en 1954 de las fuerzas de EE.UU. El país asiático pudo poner en movimiento sus motores e incrementar sensiblemente su producción industrial gracias a la demanda generada por el ejército de Naciones Unidas empeñado en la guerra de Corea. Parte de su producción excedente (máquinas, motos, navíos) tomó entonces el camino del mercado externo. En el tratado comercial firmado en febrero de 1954, Argentina se comprometió al envío de cereales (trigo, cebada, maíz, arroz) y de productos diversos como algodón, lanas, cueros, extracto de quebracho, carnes en conserva y legumbres.

En el transcurso del segundo gobierno peronista, el sector externo presentaba serias fluctuaciones. La preocupación que el equipo económico tenía respecto de la marcha del comercio exterior se vio reflejada en estas declaraciones al periodismo del ministro Antonio Cafiero:

Es necesario formar una “conciencia exportadora”, vale decir, incrementar la producción de los artículos que tradicionalmente ha colocado la Argentina en los mercados internacionales y luchar por incrementar la lista de los mismos, así como lograr la diversificación de los mercados [...] En lugar del conocido lema “comprar a quienes nos compran”, debe imponerse el de vender a quien nos vende lo que necesitamos” [...] es un lema para este período en que junto a una escasez casi crónica de bienes se desenvuelve el imponente problema de la escasez de divisas, de la inconvertibilidad de las monedas, etc., que hace desaparecer el comercio multilateral y coloca a las naciones en situación de desenvolver su comercio exterior sobre la base del trueque más o menos disimulado. La política comercial [...] estará

dictada entonces por las necesidades de importación [...] limitación de las importaciones a aquellos artículos que justamente, son más esenciales. En esta última parte, el instrumento discriminador será el control de cambios ejercido por el BCRA [...] no se podrá abrir cartas de crédito a favor de firmas del exterior, en Bancos de esta plaza, sin obtener previamente una autorización del Banco Central (Hechos e Ideas, julio de 1952).

## Conclusiones

La “economía de guerra” que se instaura en Argentina a partir de 1942, en particular, al seguir sosteniendo el gobierno su neutralidad ante el conflicto bélico, repercute en la marcha de su economía y en el desenvolvimiento de la industria sustitutiva comenzada años antes. Faltan productos, algunos por dificultades en el transporte marítimo, otros por el boicot orquestado desde Estados Unidos a la llegada de bienes esenciales para la continuación de un proceso de industrialización, otros por la disminución de la producción en países que se encontraban en el escenario bélico, como fue el caso de Inglaterra.

La información y los hechos analizados nos permiten sustentar la hipótesis planteada de que la economía argentina fue profundamente afectada por el conflicto, aunque no haya sufrido directamente la destrucción causada por la guerra. De allí que consideramos que en muchos aspectos, Argentina se enfrentó a restricciones propias de una economía de guerra.

Los años que hemos estudiado evidencian a la vez un desempeño extraordinario de las exportaciones argentinas durante la posguerra y el inicio de su estancamiento por factores tanto climáticos como geopolíticos. Estos movimientos desencadenaron por primera vez el choque de nuestro país con una restricción recurrente al crecimiento, debida a la falta de divisas para alimentar procesos de expansión del PBI con importación de insumos del exterior.

A nivel macroeconómico, fueron años signados por la inestabilidad geopolítica internacional, el comercio administrado, y con más influencia de las transacciones bilaterales que del librecomercio multilateral. En este panorama, el intercambio comercial se efectuaba con una participación muy importante del Estado, la cual puede observarse en la multiplicidad de acuerdos firmados por nuestro país y mencionados en el trabajo. Parte del comercio exterior se gestionó a través del IAPI quien no tenía autonomía de gestión externa. El IAPI se manejaba como un organismo descentralizado pero dentro del contexto del gobierno. No era el IAPI quien buscaba los compradores, sino el gobierno, a través de su Secretaría de Comercio quien establecía los contratos comerciales con los distintos países y el IAPI tenía asignado un rol operativo en todos los convenios internacionales. La competitividad-precio no era el factor relevante en las operaciones, que se determinaban en gran medida por acuerdos comerciales. Muchas veces, incluso, estos tomaban la forma de trueques, y no se contabilizaban en los anuarios de compras y ventas del INDEC.

A pesar de los esfuerzos hechos en este sentido por el gobierno argentino, crecer “para afuera” ya no era una posibilidad concreta hacia los años cuarenta. Hubo impulsos al mercado interno como canalizador de la producción doméstica que ya no absorbían Gran Bretaña y el resto de Europa, que atravesaron el conflicto bélico e implementaron medidas proteccionistas durante la recuperación de la posguerra. La pequeñez del mercado financiero y los tipos de cambios fijos (y no siempre convertibles) fueron también una marca de época, y nos hicieron topar con problemas de escasez de dólares.

Así, nuestro país se desplazó de la esfera de influencia de Gran Bretaña, que perdió relevancia en el sistema global, a la de Estados Unidos. Este proceso fue simultáneo al abandono del rol de granero del mundo, ya que este país competía con nuestros sembrados, para aumentar la exportación de productos provenientes de la ganadería. Un análisis sectorial nos muestra como el comercio de cereales perdió peso frente otras ventas. En particular, las lanas fueron una producción pujante. Mientras tanto, la composición de las exportaciones de Argentina también incluía productos con valor agregado industrial: no sólo parte de las lanas, carnes y cueros eran industrializados, sino además otros alimentos, tabaco y medicamentos y químicos. El cambio que se genera en la estructura productiva alimenta estas modificaciones.

Este proceso se continuó en el segundo gobierno peronista (1952–58) que fue interrumpido por el golpe militar de septiembre de 1955. En sus tres años de duración tuvo fluctuaciones significativas. Se inició con una situación económica preocupante. La producción del sector agropecuario presenciaba en el mercado internacional una caída de los precios. Este sector, principal proveedor de divisas de la economía argentina, venía reduciendo sus volúmenes de producción debido tanto a una sequía sostenida (1951/1952) como a la falta de brazos y/o de maquinarias para incrementarlos, cayendo por tanto sus exportaciones. Las divisas disponibles disminuyeron en consecuencia, por lo que el gobierno modificó, a partir de 1952 la orientación de su política económica. El Plan Económico de 1952, transición al Segundo Plan Quinquenal implementado a partir de 1953, propugnó la búsqueda de una estabilización en la economía. Su principal objetivo fue aumentar la producción y por tanto las ventas al exterior de los bienes agropecuarios. La “vuelta al campo” signó estos años y la industrialización quedó en un lugar secundario al no poderse disponer de las divisas para adquirir los bienes de capital e insumos que el proceso manufacturero requería.

Lentamente la economía argentina se fue estabilizando y el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal conllevó en el sector externo una búsqueda de nuevos mercados a la vez que en lo interno se hacía eje en la necesidad de producir, producir y producir, línea establecida en el Plan de Emergencia, y continuada en este nuevo Plan. Continúan mejorando las relaciones con Estados Unidos con quien se incrementan los intercambios, a la vez que se fortalecen las relaciones mercantiles con sus tradicionales vecinos del continente, en particular, con Brasil (Rapoport–Spiguel, 1994; Escudé, 1986; Peterson, 1985; Tulchin, 1990).

Cuando quedan atrás las sequías que asolaron la economía argentina, las exportaciones agrícolas se van recomponiendo, no así las provenientes del sector ganadero. Como señalamos más arriba, el comportamiento de las importaciones en este segundo período de gobierno no dejó de tener una tendencia creciente no obstante la implementación de restricción a las mismas. La balanza de pagos muestra un desequilibrio que en parte es explicable por la persistente disparidad en la marcha de los precios de las materias primas agropecuarias y de los productos manufacturados que importa el país. Los precios de las materias primas industriales y artículos semi manufacturados adquiridos en el exterior, experimentaron alzas extraordinarias que volvieron a perjudicar los términos del intercambio. Dificultades provenientes del sector externo y conflictos internos se combinan en el fin abrupto que este segundo gobierno peronista encuentra en septiembre de 1955.

## Referencias bibliográficas

- La Nación*, 1945–1949; 1950–1955.
- La Prensa*, 1943–1949, 1950–55.
- Revista de Economía Argentina* (R.E.A.) (1948, 1949, 1950, 1952, 1953)
- Camoatí. Revista de Economía y Estadística*. 1947 – 1955.
- Hechos e Ideas*. 1946 – 1953
- Anuario Estadístico de la República Argentina. Comercio Exterior*. Dirección Nacional de Estadística y Censos, Secretaría de Estado de Hacienda. 1945–1959.
- Arrighi, Giovanni (1999). *El Largo Siglo XX*. Madrid. Akal Ediciones.
- Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge (2009). *Historia del Agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Belini, Claudio, Rougier, Marcelo (2006), “Los dilemas de la historiografía económica sobre el peronismo: certezas dudosas, vacíos persistentes. Aportes para la construcción de una agenda de investigación”, en: *La historia económica en la encrucijada. Balances y perspectivas*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 351–369.
- Belini, Claudio (2009). *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa.
- Bulmer Thomas, Víctor (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cafiero, Antonio (1953). “Tendencia del comercio exterior en el Segundo Plan quinquenal”, *Hechos e Ideas*, N.º 110, pp. 90–96.
- Cereijo, Ramón (1952). “El Plan Económico de 1952 y la consolidación de la prosperidad nacional”, *Hechos e Ideas*, N.º 98–99, pp. 263–277.
- CEPAL (1959). *Estudio Económico de América Latina*. Méjico, CEPAL.
- Díaz Alejandro, Carlos (1983). *Ensayos sobre historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Di Tella, Guido, Zymelman, Manuel (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires, Eudeba.
- Escudé, Carlos (1984). “Réplica al comentario sobre la Declinación argentina”, *Desarrollo Económico*, N.º 92, pp. 630–636.
- Escudé, Carlos (1986). *Argentina versus las grandes potencias*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Fodor Jorge y O’Connell, Arturo (1973). “La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX”, *Desarrollo Económico*, Vol. 13, N.º 49, pp. 3–65.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, EMECE.
- Girbal-Blacha, Noemí (2000). “El cambio de rumbo de la economía argentina peronista (1949–1955). El crédito agrario y los consejos regionales de promoción”, *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, N.º 20, pp. 3–26.
- Gómez, Teresita y Laguia, Leandro (2010). “Comercio exterior en el primer gobierno peronista. Prioridades y condicionantes”, *XXII Jornadas de Historia Económica*.
- Gómez, Teresita y Ruiz, Julio (2016). “Exportaciones argentinas en un contexto de conflicto mundial”, *XXV Jornadas de Historia Económica*.
- Gómez, Teresita y Tchordonkian, Silvia (2017). “El comercio exterior argentino en la encrucijada.

- Limitaciones internas y condicionamientos externos en el segundo gobierno peronista (1952–1955)”, *H-industri@, Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, N.º 29, pp.24–42.
- Paradiso, J. (2002). “Vicisitudes de una política exterior independiente”, en Torre, Juan Carlos, *Nueva historia argentina*, T. 8. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, pp. 523–572.
- Peterson, H. (1985). *La Argentina y los Estados Unidos 1914–1960*. Buenos Aires, Hyspamérica.
- Quijada, Mónica (1994). “El proyecto peronista de creación de un Zollverein sudamericano, 1946–1955”, *Ciclos*, Año IV, Vol. IV, N.º 6, pp. 145–173.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994). *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina, 1949–1955*. Buenos Aires, GEL.
- Rapoport, M. (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires, Macchi.
- Rock, David (2009). *Argentina en el siglo veinte. Economía y desarrollo político desde la elite conservadora a Perón–Perón*. Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.
- Sowter, L. (2010). “Las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) entre 1946 y 1949”, [www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/publicaciones.asp](http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/publicaciones.asp)
- Torres Gigena, Carlos (1943). *Tratados de comercio*. Buenos Aires, Ediciones Centurión.
- Tulchin, J. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires, Planeta.
- Vázquez Presedo, V. (1988). *Estadísticas Históricas Argentinas*. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Waldman, Joaquín y Gómez, Teresita (2019), “Comercio Exterior Argentino entre los años 1947–1950. Evolución, composición y papel de la planificación”, en Gómez Teresita (comp.), *Desafíos existentes en las políticas públicas de mediados del Siglo XX*. Buenos Aires, Acercándonos Ediciones.



# La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones

Debates y resultados (1955 y 1975)

Juan Odisio (IIEP-UBA-CONICET)

Marcelo Rougier (IIEP-UBA-CONICET)

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el comportamiento de la canasta exportadora en Argentina durante las últimas dos décadas del modelo de industrialización, entre 1955 y 1975. Por ese motivo, nos detenemos primero en los debates económicos de la época y luego en el estudio de las exportaciones industriales, indicando los cambios que se verificaron en su comportamiento y composición. Esta indagación muestra la madurez alcanzada por el sector manufacturero nacional, al dar evidencia de un claro “cambio estructural” en las condiciones bajo las que operaba. Si en 1955 las exportaciones industriales eran prácticamente insignificantes, veinte años más tarde aportaban un porcentaje sustantivo del total, y con un peso creciente de las ramas vinculadas a la producción más compleja. Esto no implica negar que la dependencia sobre las divisas seguía siendo la restricción más importante para alcanzar un crecimiento sostenido, sin embargo era a todas luces evidente que el modelo de industrialización había abandonado sus rasgos previos, vinculados a una producción relativamente ineficiente y exclusivamente orientada al mercado interno. En su lugar, parecía surgir un esquema “híbrido” donde sectores modernos con una mayor competitividad internacional permitían avizorar que la propia expansión industrial había comenzado a superar sus anteriores limitaciones estructurales.

Palabras clave: Exportaciones industriales – Modelo de industrialización – Cambio estructural

## Abstract

The objective of this article is to analyze the behavior of the export structure in Argentina during the last two decades of the industrialization model, between 1955 and 1975. For this reason, we first take into account the economic debates of the time and then in the study of industrial exports, indicating the changes verified in their behavior and composition. This inquiry shows the maturity reached by the national manufacturing sector, giving evidence of a clear "structural change" of the conditions under which it operated. If in 1955 industrial exports were practically insignificant, twenty years later they contributed a substantial percentage of the total, and with an increasing weight of the branches linked to more complex production. This does not imply denying that the dependence on currencies remained as the most important restriction to achieve a sustained growth, however it was evident that the industrialization model

had abandoned its previous features, linked to a relatively inefficient production and exclusively destined to the national market. Instead, a “hybrid” scheme seemed to emerge where modern sectors with greater international competitiveness allowed to expect that the industrial expansion itself had begun to overcome its previous structural limitations.

Keywords: Industrial exports – Industrialization model – Structural change

### Introducción

Los años comprendidos entre la década del cincuenta y 1975 corresponden a la segunda etapa del proceso de industrialización sustitutiva en Argentina, en la cual la búsqueda por una mayor integración del sector industrial se ubicó como el norte de toda la estrategia de desarrollo. Las discusiones y las opciones de política económica partieron de un diagnóstico ineludible: el límite para sostener el ritmo de crecimiento se encontraba en el déficit externo, que la misma expansión del sector industrial ocasionaba al demandar bienes de sustitución interna cada vez más difícil. Así, el estrangulamiento de divisas se hizo sentir con fuerza de manera regular desde la crisis que azotó al primer peronismo en 1949. A partir de entonces –aunque con mayor ahínco luego de 1955– se volvió claro que, con exportaciones primarias estancadas y una perspectiva debilitada de colocación de esos productos en los mercados internacionales, la fuga hacia adelante implicaba profundizar la sustitución de importaciones, tal como intentó fraguarla el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi, por ejemplo.

Con todo, la crisis desatada en 1962 mostró una potencialidad que hasta entonces había estado velada para la industria argentina: la caída vertical del mercado interno motivó que muchas empresas buscaran en los mercados externos una salida para su acrecida producción. Fue en el transcurso de esa década que tanto la política económica como los debates entre los economistas mutaron hacia lo que hemos llamado la “conciencia industrial–exportadora” (Rougier y Odisio, 2017). En efecto, las recomendaciones en torno a esa posibilidad, la multiplicación de las medidas promocionales y la propia maduración del proceso de industrialización, sobre todo, permitieron que antes de la instauración del neoliberalismo en 1976 las exportaciones de manufacturas industriales representaran una porción sustantiva sobre el total exportado por el país, incluso aunque no llegaran a absorber una porción relevante en el valor total de la producción industrial.

De esta forma, en los últimos años del modelo industrializador se logró sostener una tasa de expansión más elevada sin caer en déficits comerciales. En la década de 1960 se dieron tres procesos que en conjunto permitieron disponer de una situación externa más holgada: el crecimiento de las exportaciones primarias (sobre todo en valor), una mayor sustitución de importaciones en los sectores “básicos” (es decir, en las industrias productoras de insumos de uso difundido) y el innegable avance de las exportaciones industriales. En este artículo, que se refiere a los años de 1955 a 1975, exploramos primero cómo los economistas argentinos fueron abandonando el “pesimismo exportador” que había predominado en las décadas anteriores, mientras que en la segunda parte examinamos las transformaciones operadas en la canasta exportadora argentina, centrando el análisis en el “cambio estructural” que permitió la aparición de una novedosa corriente de venta de manufacturas complejas al mercado mundial.

### Las ideas sobre la necesidad de impulsar las exportaciones industriales

La idea de impulsar las exportaciones industriales como alternativa para el crecimiento de la economía nacional es muy antigua, incluso puede remitirse a fines del siglo XIX o durante los años de vigencia del modelo agroexportador, en tanto la diversificación y la agregación de valor a los productos tradicionales (básicamente materias primas y alimentos) permitiría mejorar la posición local frente a un *shock* externo desfavorable. Luego de la crisis económica mundial, durante la década de 1930, las alternativas giraron básicamente en limitar las importaciones y avanzar en su sustitución, en tanto las posibilidades de sostener las cantidades y los valores de los productos de exportación agropecuarios estaban limitadas. Con todo, más allá de un cierto “pesimismo exportador” que embriagó a buena parte de los pensadores y funcionarios, en algunos contextos particulares como durante la Segunda Guerra Mundial, la alternativa de la exportación manufacturera fue esbozada.<sup>1</sup> Por ejemplo, el denominado Plan Pinedo presentado en 1940 por el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, incluía entre otras alternativas destinadas a impulsar el mercado interno, financieras fundamentalmente, la promesa de terminar con la discriminación arancelaria contra la industria y la introducción del *draw-back* para, de ese modo, estimular las exportaciones industriales. Con todo, el estímulo a la industria y la intervención del Estado tenía en realidad límites muy estrechos. En primer lugar, porque el financiamiento de las industrias era entendido como algo excepcional, y como tal, se lo establecía por un período de emergencia y, por otro lado, porque el fomento de las actividades manufactureras respondía fundamentalmente a la intención de actuar sobre el ciclo y a sostener la actividad de la industrialización ya desarrollada (Prebisch, 1991: 108).

En esos años de la guerra, tanto los “discípulos” de Alejandro Bunge vinculados a la *Revista de Economía Argentina*, como Raúl Prebisch y otros intelectuales compartían una perspectiva negativa sobre el futuro de las exportaciones primarias y la evolución de sus precios. La esperanza de un retorno a la “normalidad” parecía ya haberse diluido definitivamente y la industrialización y la ampliación del mercado interno eran opciones inevitables si el país quería eludir el estancamiento económico y la desocupación. Aunque también, como por ejemplo lo hizo Carlos Moyano Llerena, retomaban la vieja propuesta de Bunge de constituir una Unión Aduanera del Sur como estímulo para el incremento y mayor diversificación de la producción local (Moyano Llerena, 1944: 37–40).

Aun cuando su política se centró decididamente en el impulso del mercado interno, también durante el peronismo existieron algunos mecanismos cambiarios y crediticios destinados a estimular las exportaciones manufactureras, principalmente luego de la crisis de 1949 provocada por la restricción de divisas. No obstante, sería con la caída del régimen peronista que el tema, si bien manteniendo su marginalidad dentro de la estrategia de desarrollo, cobraría mayor significación. Particularmente, en los documentos que Prebisch elaboró para el gobierno militar en 1955 y 1956 se consideraban varias recomendaciones destinadas a resolver el problema del desequilibrio externo, considerado el principal obstáculo para el desarrollo económico, en tanto condicionaba la posibilidad de aumentar las importaciones de materias

---

<sup>1</sup> Dada la imposibilidad de los grandes países manufactureros de abastecer la demanda internacional, la Argentina, cuya producción industrial había alcanzado niveles importantes en el escenario latinoamericano, logró colocar diversas manufacturas en ese mercado principalmente.

primas, combustibles y equipos necesarios para el despliegue de las actividades industriales. En este sentido, sostenía que el gobierno peronista había orientado de mala manera las divisas disponibles a la salida de la guerra, especialmente en inversiones improductivas. En parte por ello, las exportaciones agropecuarias se encontraban estancadas, y no contribuían a generar las divisas necesarias. Prebisch aconsejaba devaluarla moneda para mejorar la posición de balanza de pagos del país; también atraer al capital extranjero y renegociar la deuda externa. Estas recomendaciones se combinaban con otras de carácter más estructural para la resolución del desequilibrio externo. La Argentina debía continuar vigorosamente el esfuerzo de industrialización y dentro de ese marco, tendiente a profundizar la sustitución de importaciones, planteaba algunas recomendaciones específicas para mejorar la productividad de las industrias y el desarrollo de nuevas actividades. Pero también consideraba que debían alentarse las exportaciones de productos manufacturados, aunque no se prescribían medidas específicas más allá de su liquidación por el mercado libre de cambios (Prebisch, 1955 y 1956a). Poco después, discutiendo con Pinedo sobre el papel que debía jugar el capital extranjero, Prebisch aclaró que éste podía impulsar el “desarrollo industrial para sustituir importaciones y para aumentar nuestras muy endeble exportaciones industriales” (Prebisch 1956b: 5).

En marzo de 1958, cuando las elecciones presidenciales habían dado como triunfadora a la fórmula de la UCRI, el presidente electo Arturo Frondizi le encargó al economista Aldo Ferrer un “Informe sobre la situación económica nacional”, destinado a ser un aporte al futuro gobierno. Según ese informe, la sustitución de importaciones no había abarcado las materias primas e insumos necesarios y terminó provocando un aumento de las importaciones; se trataba de una paradoja, pues el crecimiento industrial no había disminuido la sensibilidad a los factores externos. Para revertir ese proceso era necesario el despliegue de las estructuras básicas de la economía, el desarrollo integral de la manufactura y el impulso de la revolución tecnológica en las actividades agropecuarias. Dado que la expansión económica debía apoyarse fundamentalmente en el mercado interno, era indispensable acompañar ese desarrollo con una mejora de los ingresos de los sectores populares que robusteciera su poder de compra. No obstante, se indicaba un tratamiento de fomento para las exportaciones industriales: la desgravación impositiva por períodos determinados y el servicio financiero con tasas de interés y plazos apropiados (Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos, 1958). Una vez en el gobierno, Frondizi sancionó una ley que ofrecía beneficios especiales a los capitales extranjeros acompañada por otra de promoción industrial. Entre los instrumentos específicos de ésta última se incorporaron la liberación de derechos aduaneros a las importaciones de bienes de capital, la protección arancelaria y también el tratamiento cambiario preferencial para las exportaciones industriales.

Por ese entonces, Moyano Llerena había iniciado la publicación de *Panorama* con el propósito de incidir en el diseño de la política económica. Desde sus páginas, en 1960 señaló que la expansión industrial debía continuarse “probablemente con mayor ímpetu que hasta ahora, pero no en cualquier renglón y a cualquier costo”, para lo que ofrecía tres orientaciones: en primer lugar, el apoyo a las numerosas industrias que no se encontraban en inferioridad técnica ni económica en relación al extranjero, a las que se podía otorgar una protección transitoria; por otra parte, para algunas actividades podía considerarse el mantenimiento de una protección permanente a pesar de sus mayores costos, si se juzgaran “indispensables” para la seguridad

nacional; por último, no era posible abrigar esperanzas de un retorno a la Argentina rural, porque incluso considerando que se produjera un salto tecnológico que incrementara de manera importante los saldos exportables, nada garantizaba su colocación en los mercados internacionales. La conclusión que derivaba era que se debían “aprovechar al máximo las posibilidades que tenga el país de exportar artículos que al menos tengan un cierto grado de elaboración fabril o exportaciones nuevas en general, que sean el resultado de una diversificación de la economía y no de un retorno a la anterior estructura de tipo rural” (Moyano Llerena, 1994: 215 y ss.).

Moyano proponía tres lineamientos fundamentales destinados a ampliar las posibilidades exportadoras de la industria nacional: en primera instancia, la necesidad de que se definiera una “política firme y permanente de apoyo a las exportaciones nuevas”, para lo que debían profundizarse las medidas a ese fin que el gobierno acababa de introducir (*draw-back* y créditos); por otra parte, debía renovarse la política comercial externa, a fin de abrir nuevos mercados, posicionar los productos nacionales en el extranjero, defender los términos del intercambio, etcétera.; finalmente, clamaba por la constitución de una “conciencia exportadora”, que faltaba en el país y que debía sumarse a la “conciencia industrial” (que ya habían logrado imponer los empresarios industriales). Anhelaba que las nuevas condiciones económicas presionaran en esta dirección: “si se crea una nueva clase de exportaciones basada principalmente en las manufacturas, puede esperarse que habrá de surgir también una nueva conciencia y una mejor defensa de estos intereses, que coinciden sin duda con los de la Nación” (*Ibidem*: 223–225).

El propio Moyano Llerena fue designado en agosto de 1963, en plena crisis del sector externo, por José Martínez de Hoz en su breve paso por el Ministerio de Economía, al frente de una “Comisión Honoraria de Reactivación Industrial” (CHRI). La Comisión presentó poco después un “Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación” donde destacaba que la profundidad de la crisis económica había arrojado como resultado positivo que por primera vez las empresas empezaran a tomar en consideración una política de reducción permanente de sus costos. Incluso se complacía al notar que eran muchos los empresarios que, forzados por la caída de la demanda interna, habían ensayado la exportación durante la crisis y pasaban a proyectar una conquista más estable de los mercados internacionales. Entre múltiples medidas destinadas a reactivar la economía, la Comisión proponía aplicar efectivamente las disposiciones ya dictadas para promover las exportaciones nuevas, señalando que “si la industria argentina quiere llegar a la solidez e importancia que el desarrollo económico impone, debe aspirar como exigencia fundamental a tener costos competitivos que le permitan exportar parte de su producción”. La exportación industrial permitiría una interesante ampliación del mercado con sus enormes ventajas en cuanto a dimensión económica de la empresa y a la elasticidad en caso de retracciones de la demanda interna (CHRI, 1963: 36).

La tónica general del Informe era que se debía alentar las exportaciones de “aquellas industrias que por razones técnico-económicas tienen o deben tener un tamaño que sobrepasa las actuales posibilidades del mercado argentino y necesitan de una manera indudable vender su producción también a otros mercados y la de aquellas industrias que elaboran materias primas nacionales de costos internacionales” (*Ibidem*: 37).

Estas ideas troncaron plenamente con el último documento que Prebisch preparó para la CEPAL, presentado en una reunión mantenida en Mar del Plata en mayo de 1963 y que se transformaría en el



punto de partida para el renacer del debate local acerca del grado adecuado de intervención estatal, las capacidades de los planes de desarrollo y los instrumentos necesarios para resolver las recurrentes crisis del sector externo. En ese trabajo, Prebisch cuestionó algunos de los supuestos cepalinos tradicionales y señaló una preocupación que pasaría a ocupar uno de los ejes centrales en la discusión posterior: la eficiencia de la industrialización sustitutiva que impedía la exportación industrial. Para el destacado economista, “la industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo” (Prebisch, 1963: 86–87). Su propuesta enfatizaba la necesidad de integración económica a fin de permitir el avance de las exportaciones industriales como alternativa para mejorar la eficiencia del sistema.

Mientras tanto comenzaron a implementarse medidas específicas tendientes a estimular las exportaciones industriales. Los incentivos se multiplicaron con el fin de resolver los problemas derivados de una reducida escala de producción y las dificultades de absorción del mercado interno. Así, se fueron implementando –aunque de manera bastante descoordinada– diversos esquemas de devolución y exenciones de impuestos (a las ventas, a los réditos), pago de *draw-backs* a las exportaciones de productos “no tradicionales”, beneficios fiscales especiales para las industrias exportadoras, líneas de crédito específicas, regímenes especiales de importación de materias primas y productos intermedios necesarios para la exportación industrial y franquicias aduaneras para las importaciones de maquinaria y equipo que la impulsaran, entre otras facilidades. Además, se avanzó con diversos acuerdos comerciales, sobre todo dentro de la ALALC.

Pronto se conformó un relativo consenso entre diferentes intelectuales y referentes del campo económico en torno a que la causa explicativa fundamental de la debilidad del crecimiento argentino y de sus problemas estructurales era la tendencia a funcionar como una economía sesgadamente cerrada y por lo tanto con una alta cuota de subsidios (Rougier y Odisio, 2017: cap. 5). Numerosos analistas afirmaban que no sólo la sustitución de importaciones había “agotado sus posibilidades” sino que era cuestionable que ese proceso hubiera sido la única alternativa presente para el desarrollo de la economía argentina. Al no contemplarse seriamente la posibilidad de las exportaciones de manufacturas se desperdiciaba capital tanto en plantas sobredimensionadas como en actividades sustitutivas que necesitaban ser subsidiadas en mayor medida que las posibles actividades industriales de exportación.

Las propuestas de exportación manufacturera tenían sesgos diferenciados: algunos consideraban que debían estimularse todas las exportaciones industriales y otros sostenían que sólo algunas actividades debían ser promovidas con ese fin. En una reunión internacional, organizada por el Centro de Investigaciones Económicas del Intituto Di Tella (ITDT) a fines de 1966, se planteó la necesidad de definir nuevas estrategias de industrialización (Brodersohn, 1970). Los trabajos allí presentados discutieron los vínculos entre el proceso de industrialización, el sector externo y el desarrollo económico; las etapas y características de la industria sustitutiva y las alternativas para alcanzar un “acelerado crecimiento” económico. En esa ocasión, Ferrer sostuvo que la eliminación del desequilibrio crónico de la balanza de pagos era un requisito impostergable para el desarrollo. En su opinión, la restricción de las importaciones siempre era un instrumento clave de la política de industrialización, pero debía ser utilizada en forma

selectiva dentro de una política orgánica. Era necesario incrementar las exportaciones, pero no sólo las tradicionales, pues consideraba inconveniente que un sector rural eficiente sostuviera a una industria cerrada e ineficiente.

Para Ferrer la alternativa de estrategia industrial suponía pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, es decir con capacidad de exportar productos de las diversas fases del ciclo manufacturero. Ésta era la única opción viable para resolver los problemas de escala en una economía pequeña como la Argentina. Para ello, era necesario desarrollar las industrias básicas a precios competitivos y resolver ineficiencias derivadas de la mala organización empresarial, la insuficiente integración y el bajo nivel tecnológico. La concentración de la producción permitiría que pocas plantas adquiriesen economías de escala (Ferrer, 1969).

Por su parte, Guido Di Tella definía los ejes de la estrategia de industrialización capaz de generar el crecimiento. En su opinión, Argentina enfrentaba un dilema “verdaderamente insoportable”: “o bien persevera en un esquema de desarrollo semiautárquico –que se siente con un hálito rancio– u opta por el esquema liberal que, de alguna manera, parecería aún más perimido que el anterior”. Consideraba que se había interpretado erróneamente la teoría clásica de especialización internacional, interpretación “burda” que recomendaba a la Argentina la especialización en actividades agropecuarias; esto habría provocado la respuesta crítica basada en el “pensamiento localizacionista y espacial alemán” y en la experiencia autárquica soviética (Di Tella, 1969: 451 y 460). De lo anterior, derivaba una interpretación “internalista” del desarrollo donde la mejor estrategia consistía en concentrar el esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas en una gran escala que posibilitara la exportación manufacturera a otros mercados. En opinión de Di Tella, las “industrias básicas” eran aquellas que podían exportar a costo internacional, no aquellas que encarecieran los costos de los productos para el resto de la industria. Estas no servían y debían desestimularse (Di Tella, 1970).

En suma, a fines de los años sesenta, existía consenso en que el mercado cerrado no había sido el mejor incentivo para el logro de una organización industrial moderna y de los adelantos tecnológicos. Desde diferentes perspectivas, estos intelectuales proponían fomentar un proceso de especialización, en un esquema abierto que permitiera por vía de la exportación industrial generar un plus de recursos externos indispensables para mantener la expansión de las importaciones y el crecimiento industrial. Independientemente de los matices importantes que pudieran existir, la necesidad de impulsar el desarrollo industrial y la exportación de manufacturas fue incluida en el temario de la política económica de allí en adelante. Prueba de ello es que estas ideas fueron recogidas en los documentos oficiales elaborados por el Consejo Nacional de Desarrollo o la Secretaría de Industria que asumieron la opinión de estos y otros especialistas, muchos de los cuales tuvieron injerencia directa en la elaboración de las políticas económicas de esos años.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Varias disposiciones se encaminaron a garantizar el logro del objetivo exportador. Entre las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1965–1969 se encontraba la creación de un sistema de crédito específico y otras medidas para el fomento de las exportaciones industriales, lo que dejó en claro que ya no se respondía solamente a una necesidad de la coyuntura, sino que se buscaba generar una política de cambio estructural, cuyos resultados debían

Al mismo tiempo comenzaron a aparecer numerosos estudios que, frente a la ausencia de registros oficiales, dieron cuenta del avance cuantitativo de las exportaciones industriales argentinas como también aproximaciones que estudiaron el funcionamiento de la política promocional. Por esos motivos no resultó casual que el plan de estabilización y reactivación presentado en marzo de 1967 por Adalbert Krieger Vasena recogiera esos aportes. En particular, uno de sus objetivos era incrementar la eficiencia del sector industrial para favorecer su salida exportadora. Al respecto, el entonces ministro señaló: “la mayor eficiencia de la actividad industrial argentina, unida a la fijación de un tipo de cambio adecuado, permitirá una fuerte expansión de las exportaciones de manufacturas. De este modo se procura corregir la anomalía de un país que ha llegado a producir una mayor proporción de productos industriales que agropecuarios y está exportando casi exclusivamente estos últimos” (citado en Rougier y Odisio, 2017: 305).

Poco después de anunciado el plan, Daniel Schydrowsky publicó dos trabajos acerca de las medidas de política económica que podían sustentar la expansión de las exportaciones industriales. En julio de 1967 apareció una propuesta para establecer una “regla” adecuada a fin de promover las exportaciones manufactureras a través de una devaluación compensada de aquellas economías que habían avanzado en el sendero de la sustitución de importaciones pero que veían frenada su expansión dada la imposibilidad de continuar reduciendo el coeficiente de importaciones (Schydrowsky, 1967). Su interpretación tomaba los términos tradicionales de la teoría del comercio internacional neoclásica y buscaba fijar el parámetro cambiario que permitiera a los países de menor desarrollo alcanzar un esquema de precios relativos que asemejara la estructura de precios internos a los de su ventaja comparativa internacional, a fin de incrementar las ventas al exterior de bienes manufacturados. La política planteada por Schydrowsky consideraba, en lo fundamental, tres medidas: la devaluación del tipo de cambio hasta el punto en que una parte de la producción industrial se volviera competitiva en términos de costos internacionales, la rebaja de los aranceles a la importación para mantener inalterado el valor de dichos bienes en moneda local y la imposición de recargos *ad-valorem* sobre las exportaciones tradicionales en el mismo porcentaje que la devaluación ensayada. Si bien no realizaba referencias al caso argentino, si se considera el texto frente a las discusiones que en ese momento se estaban dando en el país como, especialmente, el esquema de política económica impulsado por Krieger Vasena muy poco antes, la vinculación es bastante evidente.

Dos meses después apareció otro trabajo del mismo autor, donde tomaba en consideración otra herramienta de promoción de exportaciones industriales: los subsidios directos, considerando tanto exenciones y *draw-backs* como contribuciones del Tesoro.<sup>3</sup> Los supuestos de los que partía reflejaban la situación que en ese momento atravesaba la economía nacional y buscaba las condiciones para una salida exportadora de la producción industrial. La condición fundamental para la aplicación de esta política “keynesiana en esencia” era que el gasto público

---

garantizar la sustentabilidad de la industrialización en el mediano plazo.

<sup>3</sup> Este trabajo se publicó originalmente como documento del departamento de asesores de Harvard en septiembre de 1967, al año siguiente apareció en *Económica* y en *Economic Development and Cultural Change* en 1971 (que es la versión que citamos aquí).

asociado a ella debía ser menor o igual a los ingresos fiscales generados tras la aplicación del subsidio. Schydrowsky estimaba que cada peso de exportaciones podía generar 56 centavos de ingresos fiscales. De allí derivaba como criterio general que el Tesoro podía “pagar 56 centavos de subsidio por cada 44 centavos del valor FOB de exportaciones sin que por ello se incrementara su déficit” (Schydrowsky, 1971: 401). Dicho de otra forma, el subsidio podía llegar a representar, como máximo, el 130 por ciento del valor de las exportaciones industriales nuevas.<sup>4</sup> En segundo lugar, encontraba que la exportación de los sectores manufactureros tradicionales eran los que tenían un multiplicador mayor sobre las arcas públicas (en orden descendente: tabaco, cuero, carne, textiles, agricultura, ganadería y alimentos y bebidas) mientras en el otro extremo se ubicaban la siderurgia, metalurgia, maquinaria y equipos eléctricos, automóviles, combustibles y electricidad y caucho. En base a esos resultados buscó definir un modelo de subsidios óptimos. El objetivo era encontrar la forma de acelerar el crecimiento frente a las restricciones dadas por la capacidad instalada y por el equilibrio del balance de pagos y el resultado fiscal. Entre otras recomendaciones, señalaba que los sectores prioritarios que debían recibir apoyo para la exportación eran alimentos y bebidas, madera, caucho, cuero y piedra y vidrio y cerámicos. Estas industrias podían arrojar, de acuerdo con su modelo, los mayores excedentes externos con un menor nivel de gasto público y, por lo tanto, elevar el crecimiento manteniendo tanto el equilibrio externo como el fiscal.<sup>5</sup>

También David Felix, que había participado en el debate del ITDT, publicó dos trabajos en 1968 acerca de la experiencia de la industrialización argentina, con una perspectiva que era tanto crítica de su devenir previo como sombría respecto a sus posibles derroteros. El primero de ellos retomaba los argumentos que señalaban los límites económicos que el propio proceso sustitutivo generaba y cómo la estructura de precios relativos constituía un serio impedimento para establecer una estrategia de exportación industrial a gran escala, aunque reconocía que existía margen para avanzar con las ventas externas de las industrias “vegetativas” en particular (Felix, 1968a). El otro texto se trataba, precisamente, de un análisis centrado en las exportaciones no tradicionales, dando cuenta tanto de su creciente importancia como de las políticas específicamente orientadas a impulsarlas. En este artículo, Felix realizaba un amplio estudio estadístico y econométrico, en el que su hallazgo principal era que casi toda la corriente de exportaciones industriales en el período 1955–1966 se podía explicar por el exceso de capacidad instalada y el ingreso al ALALC y que, por el contrario, los precios externos relativos –el efecto combinado de la devaluación y los subsidios– no parecían tener impactos significativos (Felix, 1968b: 9). En adición hallaba que la mayor proporción de esas operaciones había provenido de

---

4 Norberto Belozercovsky criticó los resultados de este trabajo, señalando que como ya existía un subsidio a las exportaciones no tradicionales, debía tomarse ese valor como criterio para definir si resultaba conveniente o no elevar su tasa, señalando además que ese valor incrementado no podía abonarse a la exportación marginal que ocasionara, sino que beneficiaría a toda la exportación no tradicional. Incorporando estas restricciones, el resultado dependía de la elasticidad de las exportaciones al subsidio. Señalaba que para que no se incrementara el costo fiscal las exportaciones no tradicionales argentinas debían alcanzar una elasticidad de oferta superior a 2,6, “valor que, especialmente en el corto plazo, es bastante alto” (Belozercovsky, 1970: 155).

5 Avanzar con la exportación de otros sectores podría acarrear un menor superávit externo total, ya que el ingreso adicional generado con esas ventas externas ocasionaría –siempre de acuerdo con los parámetros obtenidos– un aumento del consumo interno que afectaría a *posteriori* los saldos exportables.

los sectores más capital intensivos. Si bien ello se encontraba “en contraste con las expectativas *a priori* de la teoría convencional del comercio”, reconocía que en la práctica se podían hallar otros factores en operación (*Ibidem*: 3). Citaba en este punto un trabajo de Dagnino Pastore de 1964 que había consultado a las principales asociaciones empresariales acerca de las posibilidades de avanzar con la exportación hacia los mercados de la ALALC, y los rubros que eran vislumbrados con mayores probabilidades de éxito correspondían, efectivamente, a la industria pesada (motores, maquinaria, químicos, etcétera), dado su exceso de capacidad instalada, la falta de producción en esos bienes industriales en los otros países de la región y una gestión más moderna en las empresas argentinas.

Felix señalaba que en el universo de las exportaciones fabriles convivían dos situaciones claramente diferenciadas: por un lado, las provenientes de las procesadoras de materias primas agropecuarias tradicionales y por otro, el resto del sector manufacturero. Las primeras aportaban el grueso de las exportaciones, pero tenían un impacto mucho menor sobre el producto y el empleo industrial y, asimismo, el valor que agregaban sobre el valor de producción era exiguuo. Su dinámica de funcionamiento también era diferente, ya que el uso de la capacidad instalada era función primordialmente de la disponibilidad de materias primas del agro, mientras el resto del sector industrial seguía los vaivenes de la demanda doméstica. Otra de las características del comercio exterior industrial era la “mini exportación”, ya que casi la mitad de las ventas al extranjero de la industria correspondían a bienes con valor inferior a los 10 mil dólares. Felix relacionaba este hecho a que Argentina tenía la economía más industrializada de América del Sur y por lo tanto funcionaba como una especie de “país almacén” (*country store*) para los países limítrofes; a pesar de tener costos industriales elevados, la proximidad permitía exportar una enorme gama de productos.

En un análisis más específico, Felix encontraba que la caída en el uso de la capacidad instalada tenía un impacto preponderante (siendo menor el del tipo de cambio) en las exportaciones hacia el “resto del mundo”.<sup>6</sup> De allí derivaba que los industriales argentinos se veían impulsados a realizar colocaciones hacia mercados más competitivos –es decir, no pertenecientes a la ALALC– solamente frente a crisis más agudas del mercado interno. Asimismo, tras efectuar estimaciones de la capital-intensividad por sector industrial, aportaba dos hallazgos: por un lado, que el 60% de las exportaciones no tradicionales provenían de las ramas con mayor intensidad de capital relativa; por otro, que de 44 sectores, sólo en cinco de ellos la colocación exterior superaba el 10% del valor de producción (máquinas de oficina, alimento para animales, frutas en conserva, alambre y tubos), mientras que, en el otro extremo, para veintidós industrias era casi insignificante, representando menos del 3% del total (*Ibidem*: 14).

Tras el análisis estadístico, Felix consideraba el esquema institucional y de política económica para explicar sus hallazgos, especialmente que las exportaciones no tradicionales (como las importaciones) fueran inelásticas frente a variaciones de los precios relativos. Ello

---

6 Siguiendo algunas de las hipótesis de Felix, John Eriksson (1970) efectuó una exploración econométrica acerca de los determinantes de la exportación industrial entre 1951 y 1965. Allí confirmaba que, en términos generales, las variables con mayor relevancia resultaban la producción interna (de manera inversa) y un índice de exportaciones mundiales, que aproximaba la situación de la demanda internacional. Por su parte, el tipo de cambio “efectivo” (es decir, ajustado para reflejar con los beneficios a la exportación no tradicional) tenía un efecto considerablemente menor sobre la evolución de las exportaciones no tradicionales.



se relacionaba a una elevada capacidad monopólica del sector industrial para incrementar sus precios, que Felix adjudicaba a la estructura “oligopólica y cartelizada” de la industria argentina. Esa posibilidad ocasionaba que los “ritos de purificación schumpeterianos” no tuvieran lugar y se mantuvieran en pie las condiciones que originaban la restricción externa, ocasionando un movimiento macroeconómico fuertemente inestable en torno a la evolución industrial. La salida debía ser la exportación manufacturera, aunque como varios autores ya habían advertido, se debía encontrar un “compromiso factible entre las severas demandas económicas y los factores político–institucionales que constriñen las opciones de política económica” (*Ibidem*: 38).

La solución podía pasar por la ampliación de los subsidios hasta encontrar respuestas en la oferta industrial, ya fuera mediante el retorno al sistema tipos de cambio múltiples o por medidas de tipo fiscal (en este punto tomaba las estimaciones de Schydrowsky). En caso de avanzar con estas medidas debía adoptarse al mismo tiempo una política complementaria de reducción de aranceles, que facilitara la racionalización industrial: “Una competencia de las importaciones más libre haría a la demanda de importaciones más elástica al precio y limitaría la capacidad de fijación de precios oligopólica y de cártel de la industria argentina. Las firmas estarían obligadas a ser más competitivas y propensas a exportar o desaparecer” (*Ibidem*: 35). El éxito de una política de ese tipo, dependía de la “flexibilidad” que la industria argentina mostrara para adecuarse a la nueva situación.

Otra alternativa era focalizar las medidas de fomento y racionalización en las industrias intensivas en mano de obra y en bienes agropecuarios, para generar condiciones más favorables para la liberalización de la economía, en sintonía con las propuestas de Di Tella. Según Felix, esta opción tomaba en consideración tanto la debilidad del Estado argentino para establecer un sistema de subsidios eficiente como el mantenimiento del criterio de costos comparativos internacionales. Sin embargo, advertía que también esta política tenía sus obstáculos institucionales: por un lado, debía considerarse el debilitamiento de la capacidad institucional que los elencos burocráticos mostraban desde la caída del peronismo y por otro, y más relevante aún, porque se encontraba “en contradicción con la corriente del liberalismo económico en boga en los círculos empresariales argentinos y con el síndrome de la industria pesada de los nacionalistas argentinos” (*Ibidem*: 38).

También Marcelo Diamand intervino en ese debate. Para el ingeniero, la política sustitutiva se encontraba en un “callejón”: el reconocimiento de la menor productividad industrial radicaba en la presencia de un tipo de cambio más elevado para la industria, que se adoptaba implícitamente con la estructura arancelaria de protección. Empero, este “pseudo–cambio” no daba solución al problema de fondo porque funcionaba de manera asimétrica, dado que actuaba sobre las importaciones, pero la exportación industrial debía hacerse a la paridad establecida para el sector primario. La orientación de las manufacturas locales debía hacerse así cada vez más cerrada, originando ese “callejón”. La solución pasaba por adoptar una paridad que correspondiera a la productividad relativa del sector industrial, siendo la respuesta más directa la adopción de una “devaluación compensada” (Diamand, 1969). Diamand reconocía la originalidad de esta propuesta en los trabajos de Prebisch. En su visión, la medida ensayada por Krieger Vasena en 1967 había sido correcta en lo fundamental; sin embargo, su problema fue que la reforma cambiaria se implementó al mismo tiempo que un reajuste de salarios, que presionó

al alza los costos industriales. El error radicó en utilizar el tipo de cambio también como ancla inflacionaria, manteniéndose nominalmente fijo y reduciéndose los derechos a la exportación. De tal modo, dos años después el efecto del cambio múltiple se había vuelto casi insignificante.

Dada la oposición que podía generar un esquema cambiario de este tipo, Diamand proponía el establecimiento de un esquema implícito en sostén de las exportaciones (que fuera recíproco al de las importaciones). Mediante reintegros, también podían establecerse tipos de cambio múltiples. Las alternativas concretas que vislumbraba eran dos: por un lado, podía generalizarse el régimen de *draw-back* para todos los insumos de los productos de exportación, fueran importados o nacionales, para equiparlos a los precios internacionales. Al tener la industria argentina un alto nivel de integración, la devolución de impuestos sobre los insumos importados tenía un pobre efecto. Su objetivo debía ser compensar los altos costos (relativos) de los eslabones previos a la exportación industrial, más que el reembolso de los cargos aduaneros incurridos. Otra opción, que Diamand tomaba de Di Tella (1969), era establecer “reintegros simétricos” a la exportación. Si se aceptaba que los sobrecostos de los insumos industriales se hallaban compensados por los aranceles impuestos sobre la importación del producto final, se podía establecer un reintegro que representando un monto equivalente a los derechos aduaneros mantuviera los precios internos en proporción a los externos.

Descartado el financiamiento externo como panacea, la alternativa que planteaba Diamand era establecer una política que tuviera como norte principal la promoción de las exportaciones industriales. Al momento de escribir su artículo, consideraba que había un amplio margen de acción para avanzar tanto con la sustitución de importaciones como con la promoción de exportaciones. No dejaba tampoco de lado la necesidad de promocionar las exportaciones tradicionales, pero debían evitarse las transferencias masivas de ingreso y apoyar en cambio los incrementos de la producción y una explotación agropecuaria más intensiva.<sup>7</sup>

Unos años después, Diamand publicó en *Desarrollo Económico* el que sería su artículo más conocido, donde sintetizó los argumentos que había desarrollado durante los años previos y que lo habían llevado a caracterizar a la economía argentina como una “estructura productiva desequilibrada”. Su interpretación se oponía a la de los economistas liberales, al señalar que “el desarrollo industrial de los países como la Argentina significa un abandono deliberado de ventajas comparativas, la creación de un desequilibrio dentro de la estructura productiva y la promoción del crecimiento industrial, o sea la promoción del crecimiento del sector de una productividad relativa menor” (Diamand, 1972: 40). La estructura emanada de esa estrategia era desequilibrada más no necesariamente ineficiente. La solución consistía en terminar con el tipo de cambio único que impedía exportar a los sectores de menor productividad relativa. Era cuestión de equiparar la situación de las importaciones con la de las exportaciones. La industria gozaba de numerosos aranceles que adecuaban la paridad cambiaria a la productividad del sector, pero ese esquema de protección – en principio, de carácter excepcional– resultaba contradictorio. Al socavar la posibilidad de realizar exportaciones manufactureras,

---

7 Sobre estas ideas Diamand publicó luego un artículo contra los “falsos dilemas en el debate económico nacional”: campo–industria, exportaciones industriales–sustitución de importaciones, estabilidad–crecimiento, lo económico– lo social, capitales extranjeros–estancamiento y libremercado–intervencionismo (Diamand, 1971).

reafirmaba la “excepcionalidad” de las actividades protegidas, que sólo podían sobrevivir tras esas barreras arancelarias.

Con el regreso del peronismo al poder en 1973 el programa económico se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social. En el acuerdo concertado se perfilaban una serie de medidas destinadas a la estabilización en el corto plazo y otras de carácter estructural, en cuyo diseño la Confederación General Económica (CGE) había trabajado durante años. En un mensaje frente a los gobernadores, José Gelbard enumeró las propuestas y proyectos de ley para el conjunto de la economía nacional. Allí remarcó que el programa económico de “liberación y de reconstrucción” asignaba un papel protagónico a los sectores industrial, minero y de la construcción. El objetivo de la política sectorial era lograr mayores niveles de eficiencia conjuntamente con el pleno empleo y la descentralización económica. Pero agregó la importancia de las exportaciones manufactureras en el marco de una estrategia global de desarrollo de un capitalismo autónomo: se trataba también de “integrar nuevos sectores industriales y mineros al comercio internacional, con la finalidad de disminuir el balance negativo de divisas procedente del sector manufacturero y posibilitar la nacionalización del sector, mediante la promoción selectiva del empresariado nacional, del desarrollo tecnológico autónomo y de una efectiva política de sustitución de importaciones”. Gelbard también detalló el proyecto de ley de promoción industrial que impulsaba el gobierno. Sus principales objetivos eran el incremento del poder de decisión nacional en el sector industrial, por lo que se reservaban los beneficios de la promoción a las empresas de capital local. Esencialmente, la promoción se limitaba a “proyectos que cumplan con los requisitos de crecimiento, independencia tecnológica, preservación del medio ambiente, desarrollo de exportaciones manufactureras y sustitución de importaciones, mejoras en los niveles de costos y de empleo de mano de obra” (Gelbard: 10).

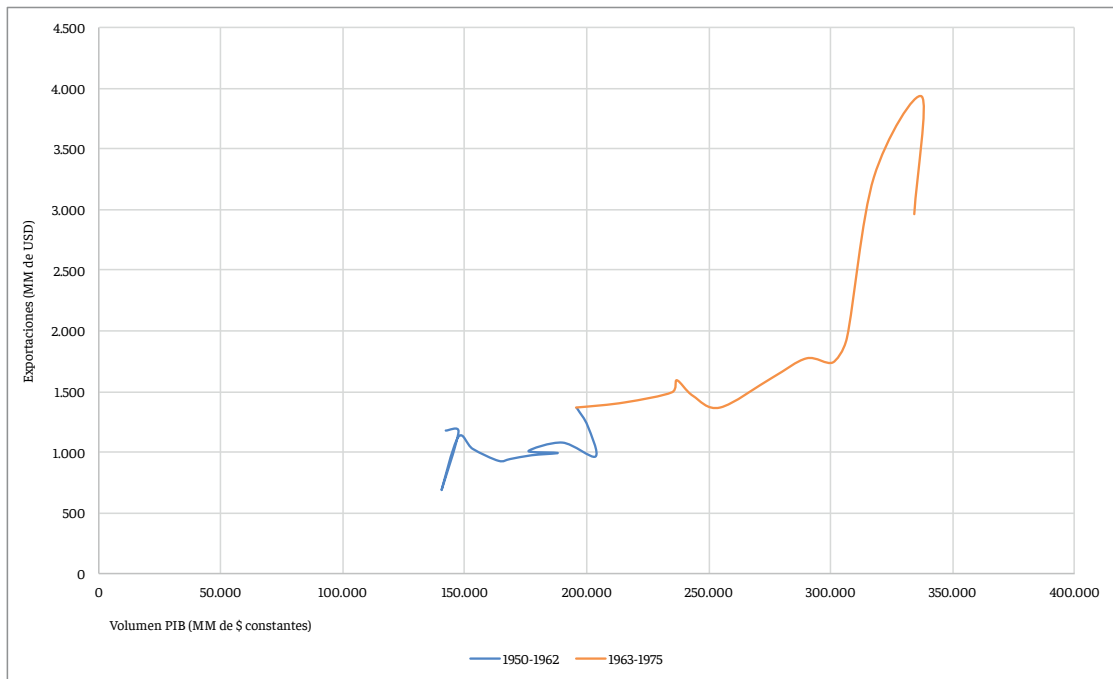
Juntamente con la política de promoción, el gobierno proponía un proyecto de ley de “defensa del trabajo y la producción nacional” con el objetivo de desarrollar una estructura industrial y productiva destinada a garantizar el crecimiento económico equilibrado de la economía nacional. La idea era que a través de la política arancelaria se llevase a cabo una política de importaciones coherente con la capacidad de la industria local; también se estipulaba una serie de mecanismos para estimular la exportación de productos industriales no tradicionales (reintegros y reembolsos) por parte de las empresas nacionales. Para la pequeña y mediana empresa, Gelbard propuso la creación de una Corporación que coordinara su equipamiento y el desarrollo tecnológico, a la vez que su agrupamiento y concentración horizontal y vertical con el objetivo de superar el “dualismo funcional de la economía argentina”. Especialmente se apuntaba a dinamizar empresas vegetativas y a mejorar sus posibilidades de captación de nuevos mercados (por ejemplo, el organismo podría coordinar grupos de empresas con programas de exportación).

### **El desempeño de las exportaciones industriales**

Desde 1949 en adelante, durante la “segunda etapa” del modelo de industrialización, las crisis originadas por el ahogo del sector externo se repitieron de manera casi permanente. El producto tenía una clara dependencia de la capacidad de abastecerse de importaciones, que –dado

un contexto de escasez de acceso al financiamiento externo— estaba determinada de manera preponderante por las exportaciones. Así, entre 1950 y 1963 la tasa acumulativa de crecimiento promedio del volumen del PIB fue de un magro 2,5% anual. Sin embargo, en los siguientes doce años, la mayor capacidad de importar permitió sustentar una importante expansión económica y la tasa se aceleró al 4,6% promedio anual para el período 1963–1975. Por detrás de esa evolución más favorable del producto se encontraba que el resultado comercial argentino había logrado superar holgadamente los 1.000 millones de dólares de exportación desde mediados de los años sesenta, un techo que se había hecho sentir desde hacía décadas.<sup>8</sup>

Gráfico 1: Volumen del PIB y exportaciones totales, 1950–1975 (pesos constantes y dólares corrientes)



Nota: el volumen del PIB está calculado como un índice encadenado de Fisher.

Fuente: elaboración propia sobre información de la base de datos del IIEP–Baires.

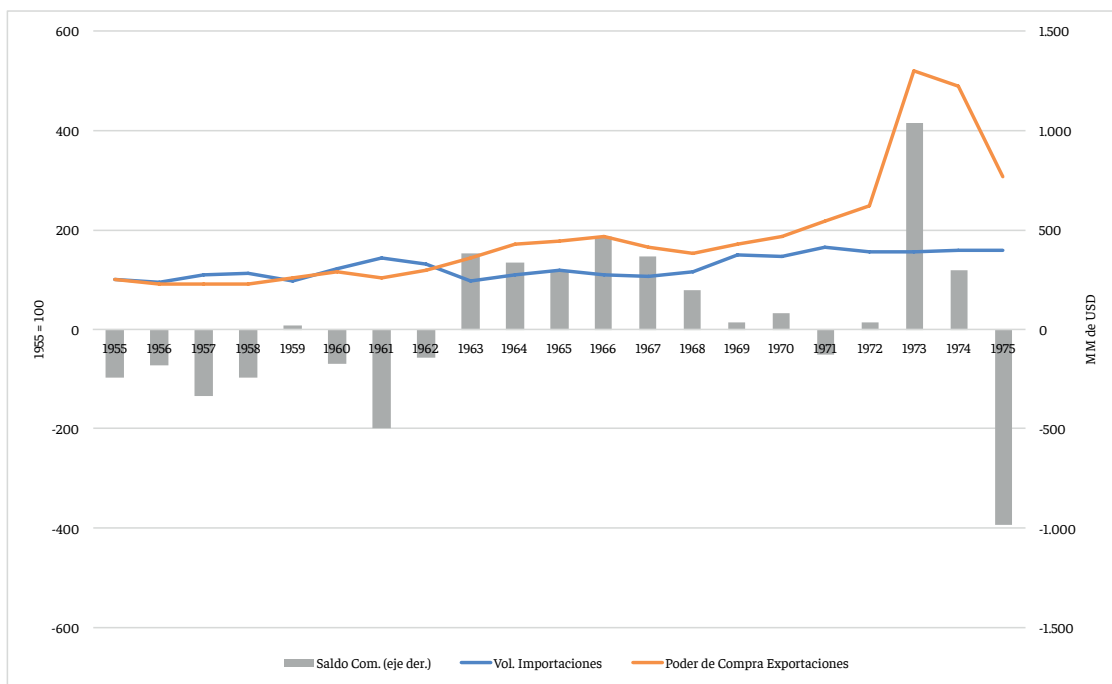
Desde 1955 y hasta 1962 la balanza comercial del país arrojó resultados negativos todos los años, con la excepción relativa de 1959 (Gráfico 2). En ese período, el volumen físico de las importaciones tendió a superar el poder de compra de las exportaciones.<sup>9</sup> A partir de 1961, sin embargo, este índice comenzó a crecer. De tal modo, para 1963 la balanza comercial se volvió superavitaria y se inició una década de expansión económica, lo que indica el claro impacto que tuvo la expansión del volumen y, en particular, el “efecto precio” de las exportaciones. Desde entonces y hasta 1968 el crecimiento de su poder de compra permitió sustentar un volumen más elevado de importaciones sin que se viera

8 De acuerdo con datos históricos del INDEC, desde 1910 hasta 1962 se superó ese valor solamente en los años 1919 y 1928 y entre 1946 y 1954 (con la excepción de 1952). Considerando el período de 1928 a 1962, el promedio de la exportación total del país se ubicó apenas por encima de los 800 millones de dólares corrientes.

9 El poder de compra de las exportaciones se define como el valor de las unidades físicas de importación que se pueden comprar con las exportaciones en cada período y se calcula multiplicando los volúmenes de exportación por los términos de intercambio correspondientes.

afectado el resultado comercial. En cambio, durante los cinco años subsiguientes la combinación de la caída de los términos de intercambio con un volumen de importación que se mantuvo en niveles elevados (a partir de 1969 fue un 65% superior al correspondiente a 1955 o 1963) redujo fuertemente esos valores e incluso la balanza se volvió negativa en 1971. Sin embargo, a partir de 1972 mejoraron los precios externos de manera importante y el poder de compra de las exportaciones tuvo una expansión muy acentuada, lo que trajo una holgura externa significativa en el momento en que el peronismo retornaba al poder. La inédita situación –motivada por un cúmulo de eventos disruptivos en los mercados internacionales de bienes y capitales– no se sostuvo: un nuevo movimiento adverso de la “tijera de precios” condujo a un déficit comercial de casi mil millones de dólares en 1975, el mayor que hasta ese momento había sufrido la economía argentina.

Gráfico 2: Balanza comercial argentina, 1955–1975 (índice 1955 = 100 y dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia sobre información de la base de datos del IIEP–Baires.

Para el período 1955–1975 se pueden distinguir dos tendencias en el nivel agregado de la orientación exportadora del país (cociente entre el valor de sus exportaciones y el producto bruto): una caída hasta finales de los años sesenta y, a partir de 1968, una recuperación que llevó a la relación del 6% hasta el 13% en 1975 (Tabla 1). La evolución de la orientación exportadora nacional siguió el movimiento de las exportaciones del sector agropecuario, que también tuvieron un mínimo en 1968, con una orientación exportadora sectorial del 40%. En el caso de la industria manufacturera su orientación hacia los mercados externos era mucho menor. A mediados de los años cincuenta se encontraba en torno al 2% y tuvo a partir de allí una caída hasta un mínimo de 0,75% en 1960. Como señaló gran parte de la literatura de la época, se trataba de una industria que estaba orientada de manera casi exclusiva hacia el mercado interno. Con todo, a partir de ese año, el coeficiente comenzó a recuperarse desde ese nivel poco significativo: en 1972 llegó al 5% y tocó un máximo tres años más tarde, cuando las exportaciones industriales representaron el 10% del total del valor agregado



por el sector. Si bien todavía estaba muy lejos de los niveles que tenía la producción agropecuaria, la orientación exportadora de la industria había crecido desde 1965 a una tasa acumulativa promedio del 20% por diez años seguidos.

Tabla 1: Orientación exportadora total y de los sectores agropecuario e industrial, 1955–1975 (porcentajes e índice 1955 = 100)

Años	TOTAL		AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA		INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	
	Orientación exportadora	1955 = 100	Orientación exportadora	1955 = 100	Orientación exportadora	1955 = 100
1955	15%	100	84%	100	2%	100
1956	13%	91	78%	92	2%	89
1957	12%	81	69%	82	2%	89
1958	11%	74	67%	80	1%	52
1959	9%	63	46%	55	1%	53
1960	8%	53	45%	53	1%	34
1961	6%	40	41%	48	1%	34
1962	8%	57	54%	64	1%	55
1963	9%	61	50%	59	2%	92
1964	7%	51	38%	45	2%	79
1965	9%	60	52%	62	2%	69
1966	7%	51	50%	59	2%	70
1967	7%	50	49%	58	2%	89
1968	6%	40	40%	48	2%	108
1969	6%	42	42%	50	3%	118
1970	6%	43	45%	53	3%	129
1971	7%	47	42%	50	4%	163
1972	9%	60	48%	57	5%	225
1973	8%	58	43%	51	6%	279
1974	11%	73	59%	70	9%	426
1975	13%	87	95%	112	10%	430
1976	11%	74	74%	88	8%	346

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986 y 1988) y Ferreres (2010).

Además del incremento en el valor de las exportaciones totales, se produjo otro fenómeno de importancia en los años sesenta: empezaron a crecer y a ganar preponderancia las ventas externas de productos manufactureros específicamente. En un primer momento la salida exportadora fue la respuesta a la crisis de 1961/1962 y por ese motivo el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó al de 1958. Sin embargo, la expansión continuó y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974. Expresadas en valores corrientes, las manufacturas aportaron en ese año 1.000 millones de dólares, el 25% del total exportado. Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera aparecieron nuevos sectores con capacidad de competir en los mercados externos (Tabla 2):

si bien dentro de las exportaciones industriales el grupo “Alimentos, bebidas y tabaco” siguió ocupando el primer lugar, su participación relativa pasó del 90% al 50% en el período, mientras que “Maquinaria y equipo” pasó de representar valores insignificantes a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975. Recién a partir de 1966 las estadísticas comenzaron a discriminar con detalle las exportaciones de “manufacturas de origen industrial”: entre ese año y 1975 los principales sectores del rubro fueron “Material de transporte”, “Metales comunes”, “Químicos y conexos” y “Máquinas y aparatos eléctricos”.

Tabla 2: Exportaciones de bienes originados en la industria manufacturera (millones de dólares corrientes y porcentajes)

Años	Total	ALIMENTOS BEBIDAS TABACO	TEXTIL VESTIDO CUERO	QUÍMICOS PETRÓLEO CAUCHO	INDUSTRIA METÁLICA BÁSICA	MAQUINARIA EQUIPO	DIVERSAS
1959	574	86%	8%				
1960	555	89%	7%				
1961	583	86%	8%				
1962	654	84%	9%				
1963	825	83%	8%				
1964	716	80%	7%				
1965	733	83%	6%				
1966	851	82%	7%	6%	1%	3%	1%
1967	866	80%	8%	5%	2%	4%	2%
1968	827	74%	8%	7%	4%	5%	2%
1969	1.001	73%	8%	7%	3%	6%	2%
1970	1.090	71%	11%	6%	3%	7%	2%
1971	1.037	70%	9%	7%	4%	9%	2%
1972	1.411	68%	11%	6%	3%	9%	2%
1973	2.126	62%	12%	5%	6%	13%	3%
1974	2.307	55%	11%	7%	7%	17%	4%
1975	1.590	48%	12%	8%	3%	26%	2%
1976	2.364	52%	15%	7%	5%	18%	2%

Nota: en los primeros años las estadísticas no discriminaban la exportación industrial con detalle: la diferencia de la suma de los sectores de alimentos y textil con el total se expresaba bajo el rubro “otras”.  
Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986).

Ahora bien, aparte de los valores en precios corrientes es necesario analizar asimismo el comportamiento real de las exportaciones. Para ello, se considera a continuación tanto el volumen físico de las exportaciones (calculado por la CEPAL mediante su respectivo índice de valor unitario) como el poder adquisitivo, para lo cual se procedió a deflactar la serie a dólares constantes de 1955 con el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos, un indicador representativo de la inflación internacional (Kosacoff et al., 1986). De esta forma, en los veinte años en consideración se distinguen tres períodos (Tabla 3): entre 1955 y 1961 se incrementó el volumen físico de las exportaciones totales del país (con 17% para las agropecuarias y 52% para las industriales) mientras se producía el movimiento inverso en el poder adquisitivo, en particular de los

productos manufactureros. A partir de 1962 y por un decenio ambas dimensiones crecieron, pero siempre la expansión del poder de compra fue menor al crecimiento en volumen. Al contrario, en los últimos años en consideración esa situación se revirtió –en particular para las exportaciones primarias– por el inédito incremento en los precios internacionales comentado más arriba.

Tabla 3: Volumen físico (A), poder adquisitivo (B) y esfuerzo exportador (C) de las exportaciones totales, agropecuarias e industriales “no tradicionales” (índice 1955 = 100)

Años	EXPORTACIONES TOTALES			PRODUCTOS AGROPECUARIOS			PRODUCTOS INDUSTRIALES NO TRADICIONALES		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1955	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1956	119	99	120	119	99	120	107	97	110
1957	129	99	130	129	98	132	135	108	125
1958	133	99	134	135	101	134	104	74	141
1959	129	101	128	130	101	129	115	88	131
1960	129	108	119	129	109	118	116	75	155
1961	119	97	123	117	97	121	152	90	169
1962	160	121	132	155	121	128	276	123	224
1963	173	137	126	163	133	123	401	208	193
1964	158	141	112	150	137	109	341	229	149
1965	168	146	115	163	144	113	274	189	145
1966	178	151	118	170	148	115	345	227	152
1967	171	139	123	162	133	122	375	259	145
1968	164	126	130	147	116	127	554	353	157
1969	192	143	134	174	130	134	624	415	150
1970	196	152	129	176	137	128	654	457	143
1971	169	144	117	146	127	115	656	505	130
1972	164	154	106	137	133	103	810	596	136
1973	200	229	87	152	190	80	1.322	1.065	124
1974	192	232	83	135	182	74	1.508	1.303	116
1975	159	160	99	117	127	92	1.147	854	134

Nota: A = Volumen físico; B = Poder adquisitivo; C = Esfuerzo exportador.

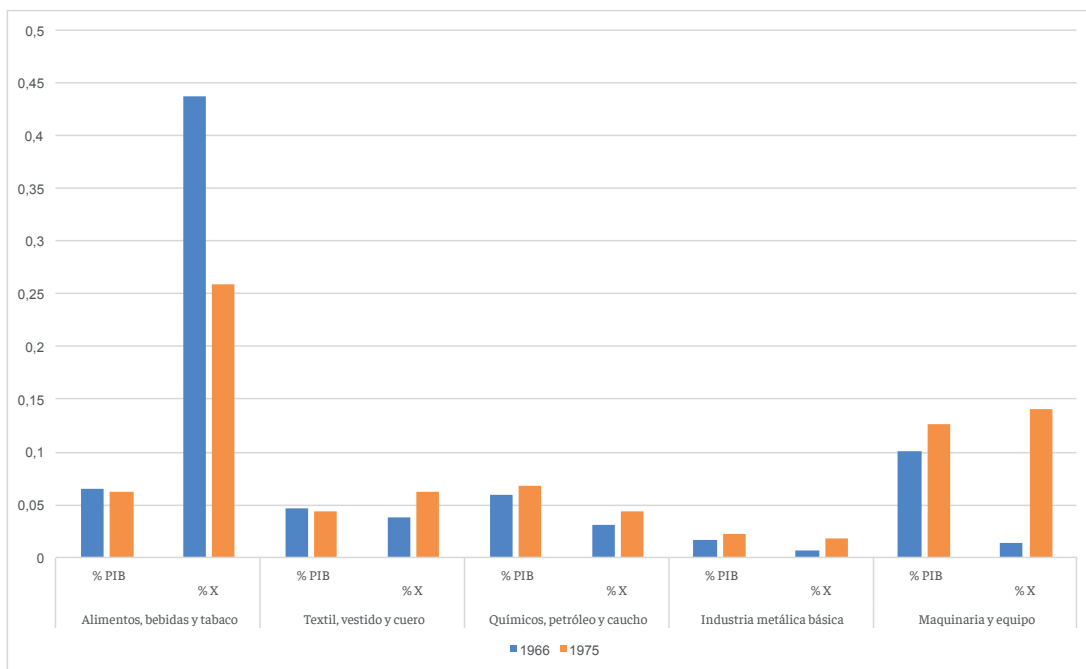
Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986) y del U.S. Bureau of Labor Statistics.

Visto de otra forma, el cociente entre ambos índices arroja una idea del “esfuerzo exportador”, es decir, la magnitud en que se debía incrementar el volumen físico exportado para mantener constante su poder adquisitivo. En este sentido, las exportaciones totales nuevamente siguieron una evolución muy similar a las provenientes del sector agropecuario, en donde las mejores perspectivas de los mercados internacionales trajeron una situación más favorable para las ventas externas del país en la primera mitad de la década del setenta. Por su parte, mientras el volumen de las exportaciones “no tradicionales” tuvo un crecimiento llamativo y se multiplicó por 11,5 entre 1955 y 1975, el poder adquisitivo real de esas exportaciones físicas lo hizo por 8,5. Es decir que, si se toma en cuenta el

efecto distorsivo de la inflación internacional, el volumen de manufacturas exportadas tendría que haber sido un 34% superior para mantener el poder adquisitivo que tenían al inicio del período y, si bien sus perspectivas mejoraron a partir de 1962 (luego de un fuerte deterioro) el “esfuerzo exportador” manufacturero debió ser siempre superior al de 1955, al contrario de lo que sucedió brevemente con las ventas externas de productos de origen agropecuario, en 1973 y 1974 en particular.

Los (pocos) estudios disponibles sobre la política de incentivos de la época han dado cuenta de su escaso impacto sobre el crecimiento o diversificación de las exportaciones industriales (por ejemplo, Berlinski y Schydrowsky, 1982; Teitel y Thoumi, 1986). Más bien, la expansión que se verificó a partir de 1965 especialmente parece haber obedecido a la expansión del propio proceso industrial, favorecido por una situación externa más holgada. Para terminar este trabajo, comparamos la contribución al valor agregado y el aporte relativo sobre las exportaciones de cinco ramas industriales entre 1966 y 1975, de acuerdo con la disponibilidad de datos (Gráfico 3). Esta aproximación al funcionamiento estructural del sector muestra, en primer lugar, que en el último decenio del modelo de industrialización se produjo una pérdida del peso de los sectores manufactureros “tradicionales”. En el caso de “Alimentos, bebidas y tabaco”, a pesar de su relativa poca agregación de valor, mantuvo una fuerte orientación exportadora en línea con la especialización histórica del sector externo argentino y si bien siguió ocupando el principal lugar como grupo exportador, su participación en el total pasó del 44% al 26% entre 1966 y 1975. Por el contrario, la mayor expansión provino de las exportaciones de “Maquinaria y equipo”, con un aporte que pasó del 1,4% al 14%. Junto con “Químicos, petróleo y caucho” e “Industria metálica básica” fueron los tres grupos que aumentaron su peso sobre el producto y sobre las exportaciones, mientras que “Textil, vestido y cuero” se ubicó en una situación intermedia porque logró expandir su participación en el total exportado mientras caía su peso en el producto total.

Gráfico 3: Aporte de cinco sectores industriales al PIB y las exportaciones totales, 1966–1975 (en %)



Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986 y 1988).

No resulta casual que la productividad media de los sectores industriales más complejos (química, industrias metálicas, maquinaria y equipo) se expandiera a una tasa mayor a la de la economía global, del sector industrial en su conjunto en incluso que fuera, en promedio, seis veces más elevada que la correspondiente a la de las ramas tradicionales entre 1965 y 1973 (de acuerdo con los datos de Villadeamigo, 2017). En suma, la visión de conjunto indica que a partir de 1963 y hasta 1975 la maduración del sector manufacturero permitió, en algunos sectores clave, la aparición de un indudable “círculo virtuoso” en donde el crecimiento de la producción encontró una absorción creciente y estable en el mercado interno juntamente con una mayor salida exportadora, lo que permitió acelerar las ganancias de productividad.

### Consideraciones finales

En los lustros posteriores a la segunda posguerra, en parte como resultado de cierto consenso en torno a la necesidad de integrar el entramado industrial, se desplegaron iniciativas industriales que tuvieron como denominador común la complementación entre la actividad privada y el Estado, que en algunos casos priorizaban los mecanismos de promoción industrial y en otros impulsaban la intervención directa del sector público en esas actividades. Además de ampliar el radio de acción de sus propias empresas, mejorar la infraestructura y concretar grandes emprendimientos mixtos, el Estado utilizó diversos mecanismos de transferencia directa o indirecta hacia el capital privado; entre los más importantes se encontraban los subsidios, las exenciones y diferimientos impositivos y las líneas preferenciales de financiamiento interno. No obstante, a partir de los años sesenta la políticas de industrialización ya no tendieron al logro de un desarrollo indiscriminado del sector industrial sino que apuntaron en forma selectiva a objetivos concretos y específicos, y, sin abandonar la sustitución de importaciones, se abordaron simultáneamente otras modalidades de desarrollo industrial a través de políticas tendientes a impulsar las exportaciones de manufacturas, a ampliar el mercados interno y a lograr la integración subregional. Estas políticas fueron resultados de un amplio debate intelectual en torno al modelo de desarrollo que adquirió notable madurez y sofisticación teórico-técnica a mediados de los años sesenta en paralelo a los avances concretos del sector industrial tal como hemos visto aquí. Fue recién a mediados de esa década que se forjó entre los economistas argentinos una “conciencia industrial exportadora” que señalaba como imperioso el avance de la producción manufacturera hacia los mercados internacionales. Asociado a ello, independientemente de los enfoques teóricos, cobró fuerza una línea de discusión que centró su atención en torno a las medidas de política económica más adecuadas para alcanzar el objetivo de la exportación industrial. Al mismo tiempo también comenzaron a aparecer numerosos estudios que, frente a la ausencia de registros oficiales, dieron cuenta del avance cuantitativo de las exportaciones industriales argentinas.

A partir del despliegue de estos debates y de la creciente legitimación de sus principales conclusiones, la política económica abandonó la vieja alternativa de sustitución de importaciones y pasó a promover las exportaciones industriales, así como la instalación de grandes plantas que pudieran disfrutar de economías de escala en sectores productores de insumos intermedios que aún no se producían en el país (en un típico avance de la sustitución de importaciones) pero que también tuvieran capacidad para exportar sus remanentes al mercado



internacional. De este modo, la industria tendría insumos más baratos y ganaría en eficiencia, además de permitir eliminar el estrangulamiento que sufría la economía nacional por la escasez de divisas.

En este artículo hemos analizado específicamente algunos de los principales cambios que se verificaron en la canasta exportadora argentina en el período de la industrialización “compleja”, esto es desde 1955 hasta 1975. En particular, se destacaron las transformaciones derivadas de la maduración de la estrategia de desarrollo –especialmente notorias a partir de 1963–, con la aparición de nuevas exportaciones que permitieron acelerar la tasa de crecimiento y sustentar la expansión industrial sobre bases más estables hasta 1975. Ciertamente, además del incremento en el valor de las exportaciones totales, se produjo otro fenómeno de importancia en los años sesenta: el incremento de las ventas externas de productos manufactureros y su mayor preponderancia sobre el total. En un primer momento esa salida exportadora fue la respuesta a la crisis de 1961/1962 y por ese motivo el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó respecto al de 1958. Pero la expansión de las exportaciones continuó a un ritmo acelerado y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974, cuando las manufacturas llegaron a aportar el 25% del total de las ventas externas. Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera, aparecieron nuevos sectores “dinámicos” con capacidad de competir en los mercados internacionales, como por ejemplo el rubro “Maquinaria y equipo” que, de valores muy menores, pasó a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975.

Estos cambios no implican negar que la dependencia sobre las divisas seguía operando y era, en efecto, una espada de Damocles que pendía peligrosamente sobre la economía nacional, como quedó en evidencia en 1974 y 1975. Con todo, la creciente salida manufacturera hacia los mercados externos permitía abrigar esperanzas; el modelo sustitutivo de importaciones estaba dejando atrás su exclusiva orientación mercadointernista y no puede ignorarse que el árbol de la industrialización había alcanzado una madurez capaz de dar nuevos frutos. Sin embargo, los anteriores cuidados se revirtieron súbitamente en abandono y devastación, cuando después de 1976 se pudo de raíz lo que el país había sembrado con duro esfuerzo y su lugar fue suplantado por el páramo neoliberal.

### Referencias bibliográficas

- Belozerovsky, Norberto (1970). “Devaluación, deuda extranjera y el proceso de ajuste”, *Económica*, Vol. 16, N° 1, pp 21–29. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/8995>.
- Berlinski, Julio y Schydrowsky, Daniel (1982). “Argentina”, en Balassa, Bela *et al.*, *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press–Banco Mundial.
- Brodersohn, Mario (dir.) (1970). *Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- CEPAL (1986). *Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: Sector externo y condiciones económicas internacionales* (2 vols.). Buenos Aires, CEPAL.
- CEPAL (1988). *Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: Cuentas nacionales, industria manufacturera y sector agropecuario pampeano* (2 vols.). Buenos Aires, CEPAL.
- CHRI (1963). *Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación*. Buenos Aires, Ministerio de Economía.

- Diamand, Marcelo (1969). "Bases para una política industrial argentina", *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, N° 2.
- Diamand, Marcelo (1971). "Seis falsos dilemas en el debate económico nacional", *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, N° 5.
- Diamand, Marcelo (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo económico*, Vol. 12, N° 45, pp. 25-47.
- Di Tella, Guido (1969). "La estrategia del desarrollo indirecto", *Desarrollo Económico*, Vol.8, N° 32, pp. 451-485.
- Di Tella, Guido (1970). "Criterios para una política de desarrollo industrial", en Mario Brodersohn (dir.): *Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Eriksson, John (1970). "El comportamiento de la exportación de manufacturas en la Argentina, 1951-1965", *Desarrollo Económico*, N° 36, pp. 555-580.
- Ferrer, Aldo (1969). "Desarrollo industrial y sector externo", en Di Tella, Torcuato y Halperín Donghi, Tulio (edits.): *Los fragmentos del poder; de la oligarquía a la poliarquía argentina*. Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez.
- Ferreres, Orlando (dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina (1810-2010)*. Historia argentina en cifras. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Gelbard, José, (1973). "Política económica y social: ruptura de la dependencia", en *La política económica del Gobierno Popular*. Buenos Aires, Club de Estudio.
- Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos (1958). *Informe sobre la situación económica nacional*. Buenos Aires, mimeo.
- INDEC. *Serie histórica de la Balanza Comercial Argentina. Años 1910-2007*. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/balan\\_1910\\_2017.xls](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/balan_1910_2017.xls).
- Kosacoff, Bernardo, Azpiazu, Daniel, Bisang, Roberto, Eggers, Francisco, Jacyszyn, Liliana y Martín, Mónica (1986). *Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino (1973-1984)*, Buenos Aires, CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8794>.
- Moyano Llerena, Carlos (1944). "La Unión Aduanera del Sur", *Revista de Economía Argentina*, N° 308.
- Moyano Llerena, Carlos (1963). "Sustitución de las importaciones", *Doscientos millones en el desarrollo*, N° 1.
- Moyano Llerena, Carlos (1994). *Vigencia de una visión. El aporte pionero de la revista Panorama de la Economía Argentina (1957-1970)*. Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- Prebisch, Raúl (1955). *Informe preliminar acerca de la situación actual del país*. Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Prebisch, Raúl (1956a). *Moneda sana o inflación incontenible: Plan de restablecimiento económico*. Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Prebisch, Raúl (1956b). "Texto del discurso pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la Comisión para América Latina de las Naciones Unidas, ante la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en la Argentina, el 14 de setiembre de 1956". Buenos Aires, mimeo.
- Prebisch, Raúl (1991). *Obras 1919-1949 (4 vols.)*. Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- Prebisch, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (2017), “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos” *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Schydrowsky, Daniel (1967). “From import substitution to export promotion for semi-grown-up industries: A policy proposal”, *The Journal of Development Studies*, Vol. 3, N° 4, pp. 405–413.
- Schydrowsky, Daniel (1971). “Short Run Policy in Semi-industrialized Economies”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, N° 3, pp. 391–413.
- Teitel, Simón y Thoumi, Francisco (1986). “From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Exports Experience of Argentina and Brazil”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 34, N° 3, pp. 455–490.
- U.S. Bureau of Labor Statistics. *Producer Price Index for All Commodities*. Disponible en <https://fred.stlouisfed.org/series>.
- Villademigo, José (2017). “Análisis de aspectos macroeconómicos seleccionados y de la industria en Argentina desde mediados del siglo XX”, en PIUBAD, *Apuntes para el desarrollo de Argentina*. Buenos Aires, UBA.

# Las exportaciones argentinas en una etapa de crisis y desindustrialización, 1976-1989

**Matías Kulfas** (Escuela de Economía y Negocios-UNSAM)

**Andrés Salles** (UNSAM-UBA)

## Resumen

El presente artículo analiza el desempeño de las exportaciones argentinas desde 1976 hasta 1989, focalizando en la composición de la canasta exportadora, los países compradores y la evolución de los términos de intercambio. Se trata de un período signado por la significativa alteración del patrón de crecimiento a partir de los cambios en la política económica implementados durante el gobierno militar entre 1976 y 1983, que llevaron a una importante reestructuración del sector manufacturero con pérdida de capacidades productivas y cierre de fábricas. En cierta medida, estos cambios se vieron reflejados en la estructura exportadora.

Palabras clave: Exportaciones – Países compradores – Composición – Sobreendeudamiento

## Abstract

This article analyzes the performance of Argentine exports from 1976 to 1989, focusing on the composition of the export basket, the buyer countries and the evolution of the terms of trade. This is a period marked by the significant alteration of the growth pattern from the changes in economic policy implemented during the military government between 1976 and 1983, which led to a major restructuring of the manufacturing sector with loss of productive capacities and closure of factories. To some extent, these changes were reflected in the export structure.

Keywords: Exports – Purchasing countries – Composition – Over-indebtedness

## Introducción

Las exportaciones fueron un elemento central del impulso económico argentino de principios de siglo XX, siguiendo un esquema clásico de intercambio de productos agropecuarios por bienes industriales y otros insumos. Este esquema comenzó a alterarse de modo destacado durante la década de 1930, como consecuencia del shock externo que supuso la crisis internacional. Ello trajo consigo una nueva etapa signada por objetivos de industrialización, los cuales se consolidaron en las décadas de 1940, 1950 y 1960 con las experiencias del peronismo y el desarrollismo.

Desde el punto de vista de las exportaciones, recién a comienzos de la década de 1970 se observaría un renovado impulso en las exportaciones manufactureras, pero hacia fines de la década de 1970 se asistiría a una nueva modificación: las emisiones de deuda externa complementarían a las exportaciones en la entrada de dólares al país y daría comienzo una etapa signada por diferentes ciclos de endeudamiento.

Más aún, la política económica implementada durante el último gobierno militar (1976–1983) derivó en un proceso de reestructuración manufacturera cuyos aspectos más salientes fueron la reducción del tejido manufacturero, la pérdida de unos 15.000 establecimientos manufactureros (Kulfas, 2018) y una reestructuración en el mapa de grandes empresas signada por el ascenso de algunos grupos económicos y empresas transnacionales (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986). Este proceso puso un freno significativo a la fase de expansión industrial que se había iniciado en 1930, con dos procesos de aceleración considerables en la década de 1940 y de 1960.

Con posterioridad al régimen dictatorial, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983–1989) heredó una delicada situación caracterizada por un fortísimo endeudamiento, en un escenario internacional de elevadas tasas de interés, debilitamiento del aparato productivo, sin crecimiento y acumulación de desequilibrios macroeconómicos.

El proceso descrito tuvo sus efectos en la estructura exportadora. A comienzos de la década de 1970 emergía un sector exportador industrial que explicaba cerca del 25% de la canasta exportadora argentina. A fines de esa década se llegaría a ciertos límites en esa expansión y luego sobrevendría una reestructuración significativa con diferentes características. Por una parte, afectaría la expansión de algunas ramas y por otra, madurarían nuevos sectores exportadores, en particular vinculados a producciones de insumos de uso difundido, cuya producción había sido promovida para resolver cuellos de botella en el mercado interno, que ante el achicamiento del tejido industrial, pudieron optar por una salida exportadora, aspecto que comenzó a verse con mayor claridad a fines de la década de 1980 en el caso de la industria siderúrgica.

En un comienzo, este artículo describe el contexto macroeconómico del período 1976–1989, signado por la presencia de altos niveles de endeudamiento externo. Se menciona la función que cumplieron las ventas al exterior en los intentos por recortar la salida masiva de dólares de la época asociados central, aunque no solamente, a los pagos de deuda.

En una segunda instancia se evalúa el desempeño de las exportaciones argentinas tanto en términos absolutos como per cápita con el objeto de evaluar el desempeño exportador del período en relación a otras etapas de la historia económica argentina.

La tercera sección alude a la composición por producto de las ventas al extranjero. Se ve la distribución entre, por un lado, Productos Primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y, por otro, Manufacturas de Origen Industrial (MOI). Se estudia la evolución en el período y se la compara con otras épocas del país.

Por último, antes de la conclusión general, el artículo focaliza en los destinos de las exportaciones. Tanto las regiones como los países más compradores. Se evalúa además la canasta exportadora por región.

### **El sector externo durante el período 1976–1989**

El período 1976–1989 se caracteriza por un alto endeudamiento. En la tabla 1 pueden verse, para los años 80s, los datos fundamentales del sector externo: un índice de términos de intercambio con base 1970=100 (el cual brinda una aproximación a los precios de las exportaciones), el saldo de la balanza comercial y el flujo de divisas que ingresa/egresa en concepto de servicios financieros (intereses de deuda).



Tabla 1. Argentina. Principales Indicadores del sector externo, 1980–1989 (en millones de dólares. Términos de intercambio 1970=100)

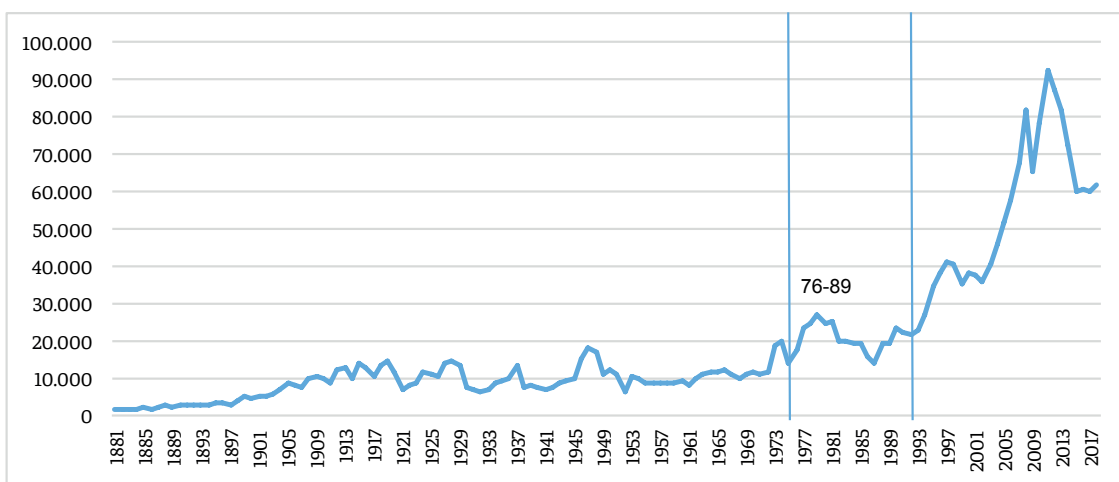
Año	TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO	SALDO BALANZA COMERCIAL	SERVICIOS FINANCIEROS
1980	117.7	-2.519	-1.531
1981	124.6	-286	-3.700
1982	105.2	2.287	-4.719
1983	101.9	3.331	-5.408
1984	110.3	3.523	-5.718
1985	95.1	4.582	-5.303
1986	80.7	2.128	-4.416
1987	69.4	540	-4.485
1988	74.4	3.810	-5.127
1989	75.7	5.374	-6.422

Fuente: Elaboración propia en base a Rapoport (2007).

Durante la década de referencia se asiste a un proceso de deterioro en los términos de intercambio. Los saldos de balanza comercial fueron, la mayor parte de los años, positivos, fundamentalmente por el acotado nivel de importaciones que tenía la economía en la época a raíz de la crisis económica imperante. Las evidencias presentadas permiten concluir que las divisas obtenidas a través del comercio no lograron compensar las salidas por intereses de deuda.

En ese contexto, en el gráfico 1 consta el desempeño de las exportaciones argentinas deflacionando los datos en dólares corrientes por el índice de precios al consumidor estadounidense. En el período que nos ocupa se observan tres etapas diferenciadas. En la primera, las exportaciones continúan en ascenso, hasta alcanzar un pico en el año 1979, el cual también se visualiza haciendo el análisis en términos de exportaciones por habitante. La segunda etapa es de franco declive, donde las exportaciones de 1987 fueron prácticamente la mitad de las registradas en 1979 (medidas en dólares de 2018) e incluso por debajo de la mitad si la cuenta se realiza en términos de exportaciones por habitante. Finalmente, sobre el final del período se observa cierto repunte.

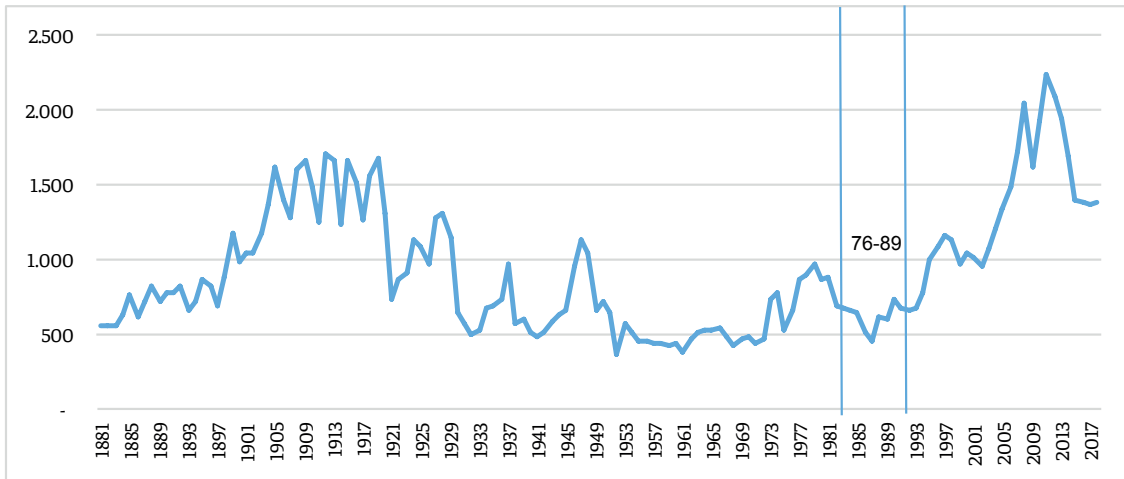
Gráfico 1. Argentina. Exportaciones en millones de dólares constantes de 2018, 1881–2018



Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2010), INDEC (2019) y US Department of Labor (2019).

Por su parte, el gráfico 2 divide el total de exportaciones en precios constantes por la población argentina de cada año (véase también la tabla 2). De allí sobresale que el período 1976–1989 está inserto en un valle al que rodean dos períodos: 1900–1920 (auge del modelo agroexportador) y 2003–2016 (expansión sojera, motorizada centralmente por la demanda de China).<sup>1</sup>

Gráfico 2. Argentina. Exportaciones per cápita en dólares constantes de 2018, 1881–2018



Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2010), INDEC (2019) y US Department of Labor (2019)

Tabla 2. Argentina. Exportaciones en dólares corrientes, dólares constantes y *per cápita*, 1976–1989 (en millones)

Año	TOTAL US\$ CORRIENTES	TOTAL US\$ CONSTANTES 2018	PER CÁPITA US\$ CONSTANTES 2018
1976	3916	17242	652
1977	5652	23368	870
1978	6400	24583	902
1979	7810	26960	974
1980	8021	24391	868
1981	9143	25197	883
1982	7625	19796	683
1983	7836	19712	670
1984	8107	19552	655
1985	8396	19559	645
1986	6852	15662	509
1987	6360	14026	449
1988	9134	19352	611
1989	9579	19362	603

Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2010), INDEC (2019) y US Department of Labor (2019)

<sup>1</sup> Una caracterización de la trayectoria exportadora en estos dos ciclos históricos se puede encontrar en los artículos de Agustina Rayes y de Paula Belloni y Andrés Wainer en este mismo *dossier*.

Finalmente, cabe consignar la tasa de crecimiento anual para las tres formas de cómputo de las exportaciones en una serie de períodos seleccionados. Los resultados de esta indagación se vuelcan en la tabla 3.

Tabla 3. Argentina. Tasa anual de crecimiento de las exportaciones según períodos, 1881–2018

Año	EXPORTACIONES EN USS CORRIENTES	EXPORTACIONES EN USS CONSTANTES DE 2018	EXPORTACIONES PER CÁPITA EN USS CONSTANTES DE 2018
1881–1928	6.4%	5.1%	1.9%
1929–1954	0.5%	-1.3%	-1.7%
1955–1974	6.0%	2.3%	0.3%
1976–1989	7.1%	0.9%	-0.2%
1990–2018	5.9%	3.5%	1.4%

Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2010), INDEC (2019) y US Department of Labour Bureau of Labor Statistics (CPI Index Estados Unidos)

Desde esta perspectiva se comprueba que durante el período 1976–1989 se alcanzó la mayor tasa histórica en valores corrientes. El crecimiento de 7.1% fue inclusive mayor al de la etapa agro-exportadora (1881–1928, 6.4%) y al del reciente *boom* de la soja (1990–2018, 5.9%). No obstante, si se tiene en cuenta el cambiante poder adquisitivo del dólar, se ve que la performance no es tan positiva: la tasa es de 0.9% y queda anteúltima (sólo por encima de la del período 1929–1954). El fuerte contraste entre la primera posición en precios corrientes y la anteúltima en precios constantes obedece a la importante inflación de Estados Unidos y los movimientos resultantes de los shocks petroleros. Lo mismo ocurre si se mide la tasa anual de crecimiento de las exportaciones a precios constantes pero esta vez en términos per cápita. El período vuelve a ocupar la penúltima posición, pero ahora la tasa es negativa (-0.2%), lo cual habla del declive detectado más arriba.

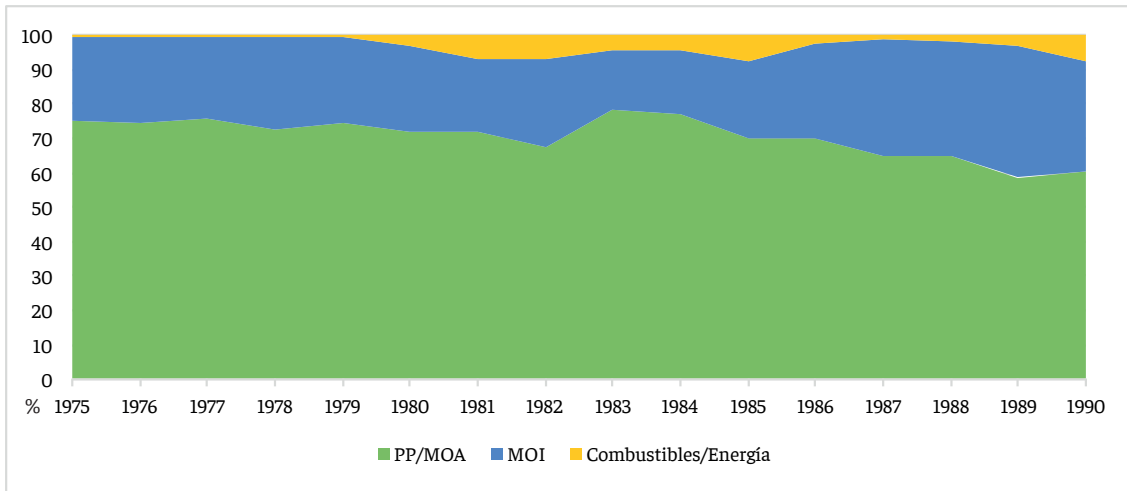
## La composición de las exportaciones

### Panorama general

Según se puede apreciar en el gráfico 3, en la Argentina del período 1976–1989 predominan las exportaciones de Productos Primarios (PP) sumadas a las de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA). Se registra una tendencia decreciente en el peso relativo de estas exportaciones, las cuales pasan de alrededor de las tres cuartas partes en 1975 al 60% en 1990.<sup>2</sup> El porcentual restante pertenece a las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), que tocan un pico de 37.8% en 1989, y a los Combustibles, que alcanzan un máximo de 8.0% en 1990.

<sup>2</sup> Esta última evolución, no obstante, no necesariamente es atribuible a una complejización de la canasta exportadora, sino más bien a la caída de los precios relativos de las *commodities* de finales de los 80s.

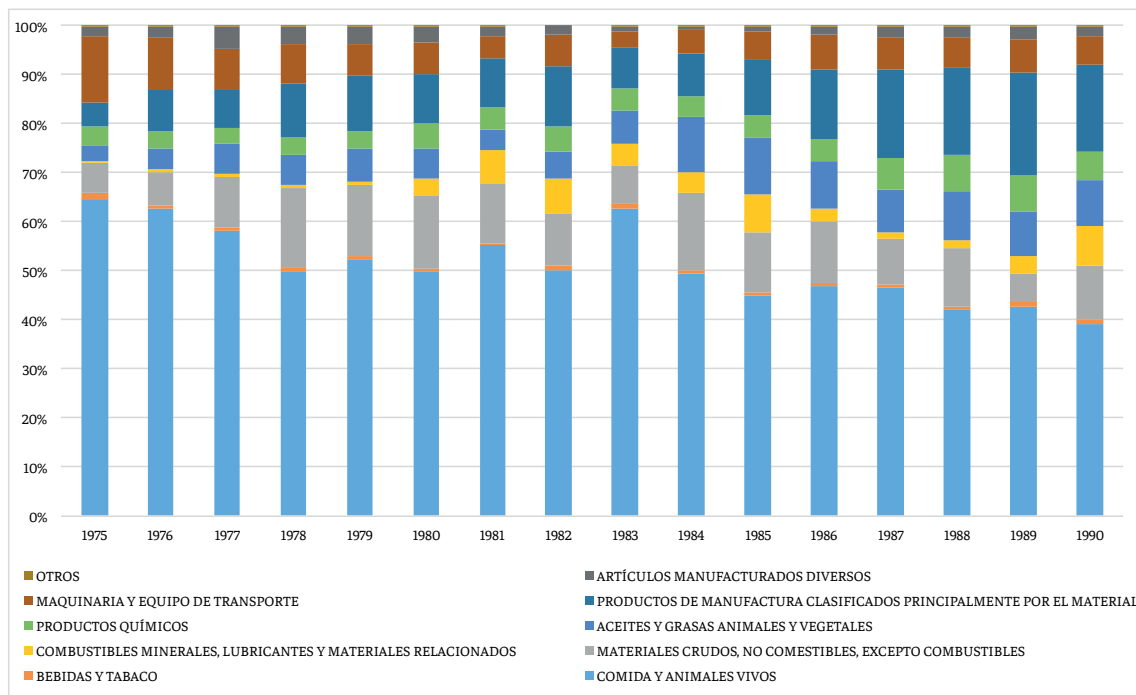
Gráfico 3. Argentina. Evolución de la composición de las exportaciones, 1975–1990



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

Para avanzar en el análisis, en el gráfico 4 se presenta una desagregación al nivel de 1 dígito en el sistema de clasificación SITC4. Los primeros tres sectores y el quinto pertenecerían a PP y MOA. El cuarto a Combustibles/Energía. El resto corresponde a MOI.

Gráfico 4. Argentina. Desagregación de las exportaciones, 1975–1990



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

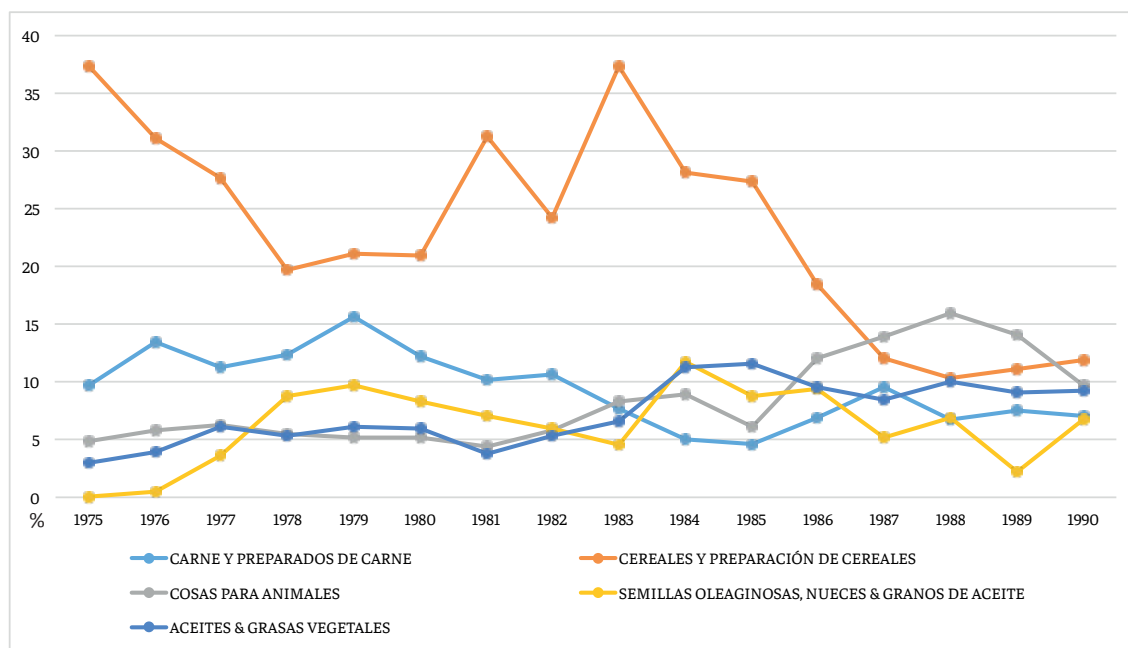
Entre PP/MOA se ve el predominio de Comida y Animales Vivos, cuya participación entre 1975 y 1990 declina de modo ostensible, pero conserva el liderazgo. En tanto, el rubro Materiales Crudos (sector traccionado por Semillas Oleaginosas) muestra porcentajes menores, pero con

una trayectoria ascendente: pasa de 6.3% (1975) a 10.8% (1990), mostrando un pico de 16.1% en 1978. Otro sector con valores chicos, pero crecientes es Aceites y Grasas Animales y Vegetales, que sube desde 3.0% (1975) hasta 9.3% (1990), con un pico de 11.8% en 1985.

En MOI, una de las ramas dominantes es Bienes Manufacturados Clasificados por Material, que tiene dentro, entre otros sectores de menor importancia exportadora, a Hierro y Acero, Manufacturas de Cuero y Metales no Ferrosos. Pasa de 4.8% del total exportado en 1975 a 17.6% en 1990, con un pico de 21.3% en 1989. Claramente se ve una trayectoria ascendente. Otro sector importante, pero con una trayectoria descendente en el período es Maquinaria y Vehículos. Baja desde 13.5% (1975) hasta 5.8% (1990). Son años previos a la implementación del Mercosur, que provocaría un rebote conveniente para el sector. Productos Químicos, en tanto, es un sector mucho menos trascendente, aunque con desempeño creciente: pasa de 4.0% en 1975 a 6.0% en 1990.

En el gráfico 5 se presenta una mayor nivel de detalle. Eso permite ver, principalmente, la distribución de Alimentos entre Cereales y Carnes. Los primeros concentran el 37,4% tanto en 1975 como en 1983, para luego perder supremacía (termina en 11,8% en 1990). El segundo, en cambio, muestra un rendimiento más parejo, pero mucho más bajo (incomparable con el de principios de siglo XX). Carnes, en efecto, muestra un máximo de 15.7% en 1979, pero un mínimo de 6.7% en 1988.

Gráfico 5. Argentina. Desagregación de las exportaciones de los cinco sectores principales, 1975–1990



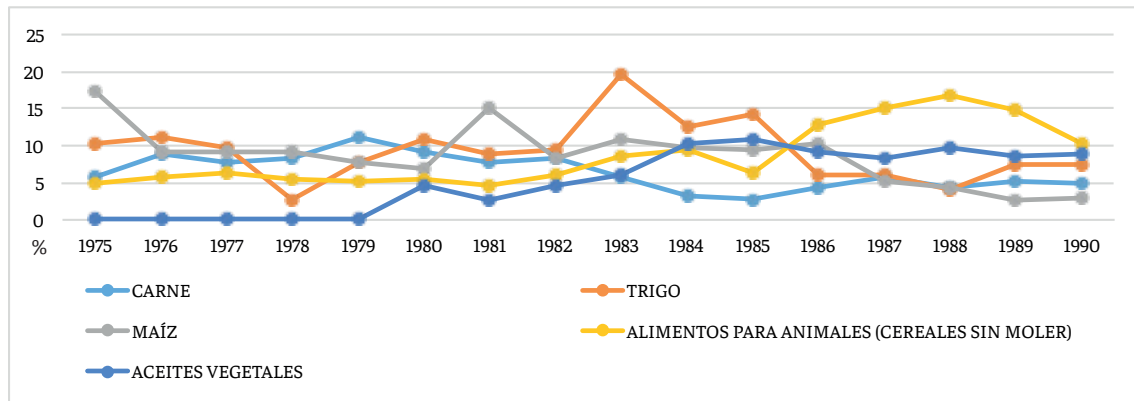
Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

El resto de los sectores presentados (Semillas Oleaginosas, Alimentos para Animales, Aceites y Grasas Vegetales) completan la nómina de los 5 sectores que mayor promedio anual de participación en las exportaciones tienen en el período 1975–1990. Los tres muestran de alguna manera el lento avance de la soja en la estructura exportadora argentina, avance que terminará de explotar a principios de siglo XXI.



Esto último puede verse al desagregar aún más la información (3 dígitos del SITC4). El gráfico 6 muestra los 5 productos más exportados: Alimentos para Animales y Aceites Vegetales, que arrancan de abajo en 1975, terminan predominando en 1990 (puestos 1 y 2). En tanto, las ventas externas de Trigo, Maíz y Carne, desde estar bien arriba al comienzo del período, terminan abajo.

Gráfico 6. Argentina. Desagregación de las exportaciones de los cinco sectores principales 1975–1990



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

Para concluir este análisis debe decirse que, en este período al menos, no se verifica una desmedida concentración exportadora, como sí se ve en otros países en vías de desarrollo, varios de ellos en Latinoamérica.

### Industria manufacturera

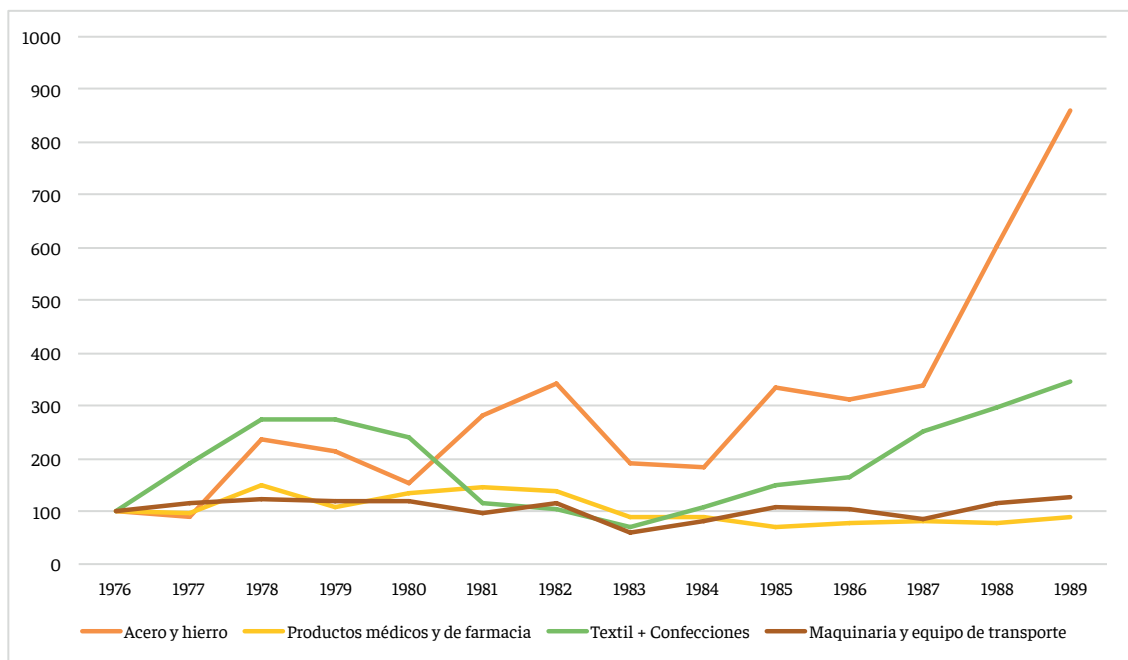
El período bajo análisis reviste particular interés respecto a la evolución de sectorial de las exportaciones, ello por cuanto el país venía de atravesar un proceso de cambios signado por la aparición de un nuevo perfil exportador con mayor presencia de manufacturas. En efecto, como se dijo anteriormente, hasta la década de 1960, las exportaciones argentinas eran casi en su totalidad explicadas por los productos primarios y derivados del complejo alimenticio. Sin embargo, en el primer lustro de la década de 1970 el país comenzó a exportar bienes industriales, al punto que dichos productos llegaron a explicar alrededor de la cuarta parte de la canasta exportadora.

Pero los cambios de política económica introducidos por el gobierno militar generaron modificaciones sumamente relevantes en la estructura productiva del país. El proceso de apertura comercial y financiera desembocó, entre otros aspectos deletéreos, en un significativo achicamiento del tejido industrial que llevó a una caída del empleo manufacturero durante 27 trimestres consecutivos (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986). Como veremos, este cambio en el perfil productivo generaría mutaciones importantes en la matriz exportadora. La aparición de un complejo industrial exportador es caracterizada por Amico (2011) como el resultado de un proceso de aprendizaje interno que mejoró las condiciones competitivas de las manufacturas. La necesidad de un sector industrial exportador fue una demanda de diferentes sectores, entendido como un proceso virtuoso que permitiría desplazar la restricción externa, desplazando la tradicional dependencia de las exportaciones

agropecuarias (Rougier y Odisio, 2017). Sin embargo, los esfuerzos de política industrial en tal sentido fueron limitados y persistió cierto sesgo mercado internista.

En relación con esta problemática, en el gráfico 7 pueden verse los valores exportados de algunas ramas manufactureras seleccionadas. Los totales están expresados en términos per cápita y en precios corrientes. Se optó por esto último debido a que es difícil encontrar información sobre precios internacionales sectoriales para deflactar y así llegar a conclusiones sobre evolución de cantidades. No obstante, se aclara que las evoluciones reales son en realidad más acotadas que en el gráfico: el período 1976–1989 fue de inflación relativamente elevada en Estados Unidos, con lo cual parte del crecimiento en valores corrientes es explicado por aumentos de precios.

Gráfico 7. Argentina. Evolución de las exportaciones per cápita en precios corrientes de algunas ramas industriales, 1976–1989 (base 1976=100)



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE.

El sector “Productos médicos y de farmacia” representa una ínfima parte de las exportaciones argentinas del período (0,66% en 1976). En el gráfico se ve que sus ventas al exterior prácticamente no muestran variaciones durante los 13 años analizados. Dado el aumento de precios generales experimentado en EE.UU. puede inferirse sin precisión pero con certeza que descendieron las cantidades comercializadas.

Similares consideraciones caben respecto del sector “Maquinaria y equipos de transporte”, aunque en este caso sí se trata de una rama importante (10,4% de las exportaciones en 1976). La caída del mercado interno provocada por las crisis económicas de los años 80 hizo que este sector perdiera escala y no pudiera operar con costos por unidad competitivos. Es por ello, principalmente, que vio caersus exportaciones.

Distinto fue el caso de “Acero e hierro”. Si se mide en términos per cápita y a precios corrientes, en 1989 exportaba casi 9 veces más que en 1976, llegando a concentrar cerca del 10%

de las exportaciones totales a finales de los 80. Esta actividad alcanza a mediados de los 80 una maduración, tres décadas después de la inauguración de la planta Campana de Tenaris, del grupo Techint. Según datos de la Cámara Argentina del Acero, los tubos sin costura hechos esencialmente en la fábrica representaban en 1992 algo más de la 50% de las exportaciones siderúrgicas de la Argentina. En la expansión exportadora del sector fueron decisivos los recursos estatales al sector privado canalizados a través de los programas de promoción industrial y los subsidios a las exportaciones industriales que se implementó en el decenio de 1980.

El otro sector analizado es “Textil + Confecciones”, que muestra una evolución algo positiva aunque con muchos vaivenes. De todas formas, nunca llegó a ser una actividad con importantes volúmenes exportados (3,1% de las ventas totales al extranjero en 1989). Principalmente, el sector textil en Argentina, a lo largo de toda su historia, se dedicó al mercado interno y subsistió en gran medida a instancias de la protección arancelaria.<sup>3</sup>

### Los destinos

En el gráfico 8 se muestran los cinco países que, en promedio, tuvieron las mayores participaciones anuales en calidad de destino de las exportaciones argentinas. Sobresale el caso de la Unión Soviética, sobre todo en el contexto de la última dictadura militar. La Argentina de Videla recurrió a la Unión Soviética (venta de Cereales), país que ideológicamente estaba en sus antípodas. Las ventas a ese país llegaron a representar casi un tercio (el 32.4% en 1981). De todas maneras, reestablecida la democracia, pasa a ser Estados Unidos el comprador líder, por primera vez en la historia (compraba entre otras cosas, Petróleo y Cueros). Lejos habían quedado los tiempos en los cuales se destacaban el Reino Unido (sin comercio desde 1982 por la Guerra de Malvinas), Italia y los Países Bajos. Faltaría poco para que el Mercosur posicione a Brasil como el primer comprador.

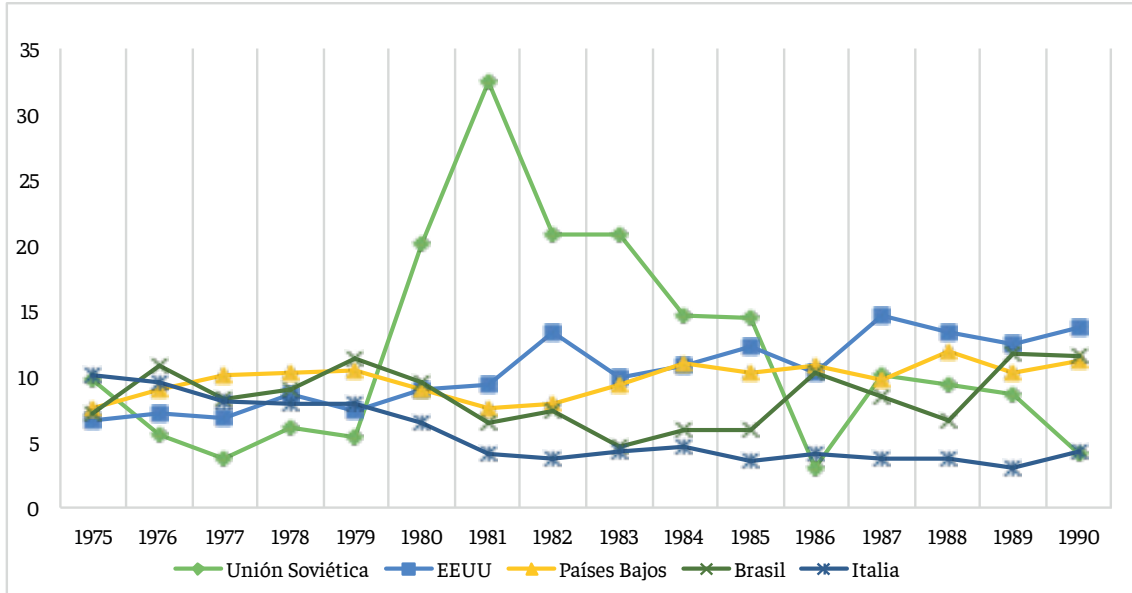
En forma complementaria, cabe precisar las principales regiones de destino de las exportaciones argentinas en la etapa analizada. Al respecto, los datos que proporciona el gráfico 9 indican que, durante el sub-período 1979–1981, el descenso en la participación de Europa Occidental, la región históricamente líder, es más que compensado por el crecimiento de URSS/ Europa Oriental, que en 1981 alcanza el primer puesto. Sin embargo, poco tiempo después se retoma el estado habitual de cosas. Europa capitalista vuelve a ser la región más compradora. Otros datos trascendentes son que Estados Unidos duplica participación, América Latina termina recuperando parcialmente las pérdidas, Asia/ Oceanía, en tanto, casi duplica su ponderación.

Por último, la tabla 4 es interesante porque muestra la distribución de destinos de las exportaciones por rama económica. Es claro que en PP/MOA predomina Europa (tanto Occidental como Oriental). Por ejemplo, tomando promedios de todos los años del período, el 49.1% de las compras externas de Comida y Animales Vivos, fueron hechas por el viejo continente. Sudamérica y Norteamérica, en cambio, sólo compran 15.8% y 12.6% respectivamente. La situación contrasta fuertemente con la de las MOI. Allí la situación se invierte y predomina Sudamérica. En Maquinaria y Equipo de Transporte, por ejemplo, 47.2% de las compras son hechas por los latinoamericanos. En contraste, Europa sólo solicita el 16.6%. Lo que ocurre con Estados

<sup>3</sup> Un tratamiento de la dinámica exportadora en el transcurso del período bajo estudio se puede encontrar en las investigaciones de Azpiazu, Basualdo y Kulfas (2007), Bisang, Feldman y Gutman (1989) y CEPAL (1986).

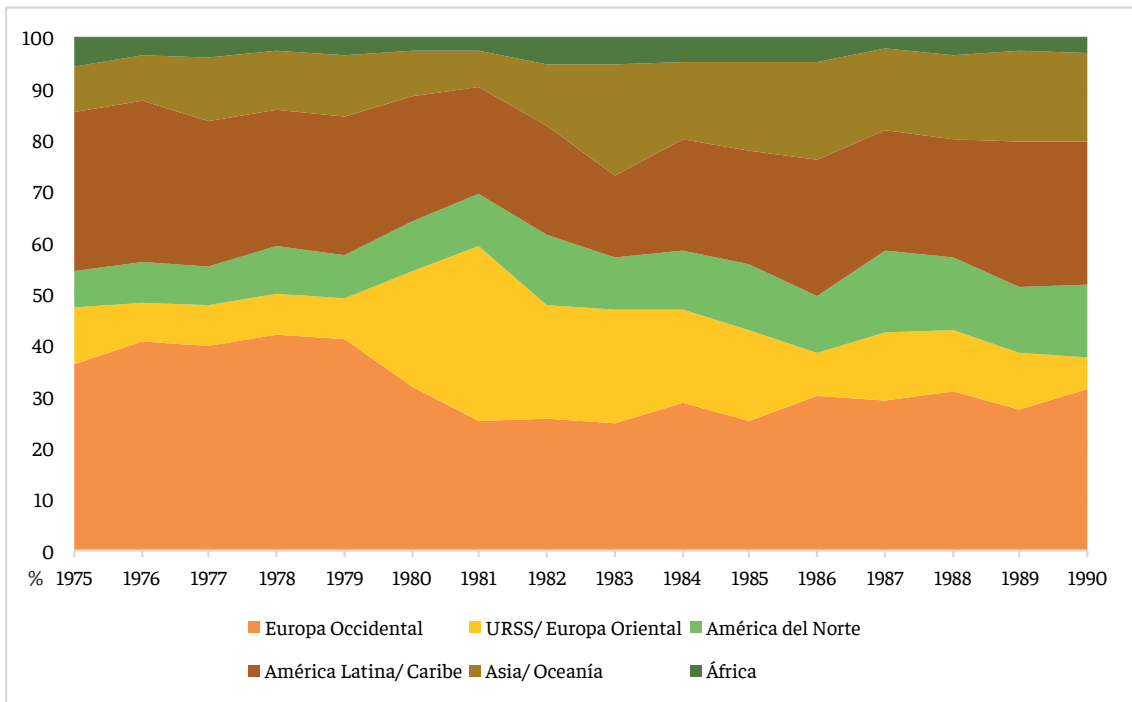
Unidos es llamativo. Solamente está primero en Combustibles (36.6%). Esto es así porque principalmente compró petróleo en el período, lo cual habla de las dificultades que tiene Argentina para comerciar con una potencia mundial de este tipo.

Gráfico 8. Argentina. Evolución de la participación en las exportaciones totales de los cinco países principales compradores, 1975–1990



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

Gráfico 9. Argentina. Evolución de la participación en las exportaciones totales de las distintas regiones, 1975–1990



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

Tabla 4. Argentina. Evolución de la participación en las exportaciones totales de las distintas regiones según sector exportador, 1975–1990 (porcentajes según promedios anuales)

Categoría	EUROPA	NORTE AMÉRICA	SUDAMÉRICA	ASIA
Comida y animales vivos	49,07	12,59	15,85	17,74
Bebidas y tabaco	51,30	20,27	15,67	7,68
Materiales crudos	69,47	7,28	7,91	13,88
Combustibles	22,95	36,58	33,39	5,61
Aceites vegetales y animales	39,18	8,77	20,70	16,04
Productos químicos	31,39	25,20	33,40	8,70
Manufact. clas p/mat	25,94	27,76	23,20	20,11
Maquinaria y equipo de transp	16,60	23,16	47,24	9,52

Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

## Conclusiones

Las exportaciones argentinas durante el período 1976–1989 mostraron una evolución relativamente pobre, acorde, por un lado a una fase de cambio de régimen económico que afectó al desempeño industrial y por otro a una importante caída en los términos de intercambio. Medidas en términos per cápita a dólares constantes, las ventas al exterior mostraron un desempeño, a grandes rasgos, negativo.

El cambio en el régimen industrial que propició el gobierno militar (1976–1983) puso un freno a la evolución positiva que habían mostrado las exportaciones manufactureras a comienzos de la década de 1970. A grandes rasgos, ocurrió que, primero por un aluvión importador de bienes finales (1979–81) y luego por la caída del mercado interno post-crisis (1982–89), la industria nacional redujo fuertemente su escala de producción. En efecto, el escaso pero ascendente número de empresas industriales con potencial exportador comenzó a tener problemas: como la mayoría de su producción estaba destinada a mercado interno, ante la caída en las cantidades producidas, sus costos por unidad no fueron lo suficientemente bajos como para poder cobrar precios competitivos en el exterior. Un ejemplo es lo que ocurrió en la rama “Maquinaria y equipo de transporte”. El panorama es distinto en algunos poquísimos sectores como “Acero e hierro”, que mostró un aumento significativo en las cantidades exportadas debido a la maduración de inversiones hechas años antes.

Con las exportaciones tradicionales de la Argentina, lo que ocurrió fue también decepcionante: cayeron fuertemente los términos de intercambio. En la década de 1980, las ventas al exterior alcanzaron para pagar las importaciones de una economía con bajos niveles de actividad. No obstante, no bastaron para cubrir compras desde el extranjero y los intereses de deuda. Si se considera que, el acceso a nuevo financiamiento (compensación por cuenta capital) fue escaso, puede concluirse que la situación fue explosiva. En resumen, el desempeño mediocre de las exportaciones, sumado al sobreendeudamiento, terminó teniendo consecuencias muy negativas para la macroeconomía.

### Referencias bibliográficas

- Amico, Fabián (2011). Notas sobre la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina: buscando adentro de la fuente de competitividad externa, *H-Industria. Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, N° 9, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los 80*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Matías Kulfas (2007). *La industria siderúrgica en Argentina y Brasil durante las últimas décadas*. Buenos Aires, FETIA/CTA.
- Bisang, Roberto, Silvio Feldman y Graciela Gutman (1989). “Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina”. CEPAL–Buenos Aires, Documento de Trabajo 32.
- Cámara Argentina del Acero (2019). Exportaciones de productos de acero (miles de toneladas). [www.acero.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Exportaciones-desde-1992-dic-2019-.pdf](http://www.acero.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Exportaciones-desde-1992-dic-2019-.pdf)
- CEPAL (1986). “Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: sector externo y condiciones económicas internacionales”. Buenos Aires, Documento de Trabajo 20.
- Ferreres, Orlando (2010). *Dos siglos de economía argentina (1810–2010)*. Buenos Aires, El Ateneo.
- INDEC (2019). *Balanza comercial argentina, total y variaciones porcentuales, desde enero de 1990 en adelante*. [www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/balanmensual.xls](http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/balanmensual.xls)
- Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (2001). *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975–2000)*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Kulfas, Matías (2018). *Reestructuración manufacturera y política industrial en la Argentina en los comienzos del siglo XXI. Los límites del modelo industrial abierto y flexible*. PALP UNSAM, Documento de Trabajo 2.
- Rapoport, Mario (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2003)*. Buenos Aires, Emecé.
- Rougier, Marcelo y Juan Odisio (2017). “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- US Department of Labor (2019) *Bureau of Labor Statistics: Consumer Price Index*. <https://www.bls.gov/cpi/data.html>



# Exportaciones argentinas desde 1990 a la actualidad

Un crecimiento exportador sin cambio estructural<sup>1</sup>

**Andrés Wainer** (FLACSO-CONICET)

**Paula Belloni** (LESET-IdIHCS/UNLP)

## Resumen

La Argentina ha mostrado un crecimiento de sus exportaciones en las últimas tres décadas en el marco de la globalización. Sin embargo, ello se llevó a cabo bajo la hegemonía de la visión neoclásica de las ventajas comparativas, generándose una simplificación y primarización de las ventas externas. Partiendo de un enfoque histórico-estructural se realiza un seguimiento de variables centrales del perfil exportador del país. Aunque se observan algunos cambios entre las distintas etapas políticas y económicas atravesadas, se mantiene el predominio de bienes primarios y manufacturas vinculadas a recursos naturales, mayormente de baja y media-baja tecnología. La consolidación de este perfil de inserción internacional estuvo muy asociado al creciente predominio que ejercieron las grandes empresas en el conjunto de la economía y en el sector externo en particular.

Palabras clave: Exportaciones – Argentina – Apertura comercial – Primarización – Globalización

## Abstract

Argentina has shown a growth of its exports in the last three decades in the framework of globalization. However, this was carried out under the hegemony of the neoclassical vision of comparative advantages, generating a simplification and primarization of external sales. Based on a historical-structural approach, we analyze key variables of the country's exports profile. Even there are some changes between the different political and economic stages, primary goods and manufactures linked to natural resources, mainly of low and medium-low technology, are predominant. The consolidation of this external profile was closely associated with the growing predominance of large companies in the economy as a whole and in the external sector in particular.

Key-words: Exports – Argentina – Commercial deregulation – Primarization – Globalization

## Introducción

Uno de los principales objetivos de las reformas económicas de carácter neoliberal llevadas adelante en los años noventa del siglo XX fue el de aprovechar las ventajas comparativas de

<sup>1</sup> \* El artículo se enmarca dentro del Proyecto PICT 2016-3306, "Condicionamientos estructurales macroeconómicos y sectoriales, y sus manifestaciones en el sector externo", que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se agradecen los valiosos comentarios de Martín Schorr a una versión preliminar del mismo.

cada país y, en ese marco, generar un crecimiento liderado por las exportaciones. Ello se dio a partir de la recuperación y fomento de la teoría de ventajas comparativas relativas de David Ricardo –retomada en el modelo Heckscher–Ohlin– que sostiene que la especialización de cada país debe realizarse acorde a su dotación natural de factores, dado que la mayor abundancia de un recurso (trabajo, capital o tierra) genera que este sea más barato.

En la Argentina ello produjo el traspaso de una estrategia de acumulación donde el Estado cumplía un rol central en el intento de “llenar los casilleros vacíos” de la matriz insumo–producto a otra caracterizada por el desarrollo casi exclusivo de actividades basadas en recursos naturales que cuentan con ventajas comparativas estáticas. En este sentido, el primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995) avanzó en un proceso de apertura comercial acelerado. A ello se le sumó a partir de 1991 la fijación del tipo de cambio–régimen de Convertibilidad–, que produjo una sobrevaluación de la moneda, abaratando las importaciones y amplificando el impacto regresivo de la apertura comercial sobre el aparato productivo local.

La grave crisis en la que terminó la Convertibilidad en 2001 dio lugar a un fuerte cuestionamiento a la orientación neoliberal de la política económica durante la década de 1990. Si bien no se volvió a un modelo de economía “cerrada” como el vigente durante la industrialización sustitutiva, la aplicación de ciertas políticas expansivas de carácter heterodoxo dieron lugar a uno de los ciclos de crecimiento más importantes de la historia económica argentina. Para ello fue determinante la recuperación del sector externo, caracterizado por el *default* y la posterior reestructuración de la mayor parte de la deuda pública, la vigencia de un tipo de cambio real “alto” y una importante mejora en los términos de intercambio para el país.

Sin embargo, hacia fines de la primera década de los 2000 la holgura externa alcanzada comenzó a desaparecer. Se produjeron cambios en el frente externo que complicaron la situación de la economía argentina, entre los cuales se encuentran la emergencia de la crisis internacional, una reducción parcial de los precios de los principales productos de exportación y una apreciación del tipo de cambio real. A pesar de que se adoptaron algunas medidas “heterodoxas” para tratar de superar la situación, la economía entró en una situación de virtual estancamiento, lo cual abonó el terreno para que a finales de 2015 se produjera un recambio gubernamental que supuso el regreso de buena parte de las políticas neoliberales.

Retomando la perspectiva ortodoxa en el comercio exterior, el gobierno que asumió tras el último mandato de Cristina Fernández de Kirchner apostó a convertir a la Argentina en el “supermercado del mundo”. Ello implicaba que el país debía especializarse no solo en la provisión de materias primas sino también en algunas manufacturas derivadas de los recursos naturales, en especial los alimentos. Con este objetivo, al poco tiempo de asumir, Mauricio Macri llevó adelante acciones y medidas de desregulación y liberalización comercial y financiera.

El presente artículo tiene como objetivo realizar un examen exhaustivo acerca del comportamiento de las exportaciones argentinas a lo largo de las distintas etapas políticas por las que atravesó la Argentina desde comienzos de la década de 1990 a la actualidad. Para ello, en un primer apartado analizamos la evolución de las exportaciones en el marco de la globalización prestando especial atención a los determinantes macroeconómicos del crecimiento exportador. En segundo lugar, estudiamos la estructura exportadora sectorial dando cuenta de la

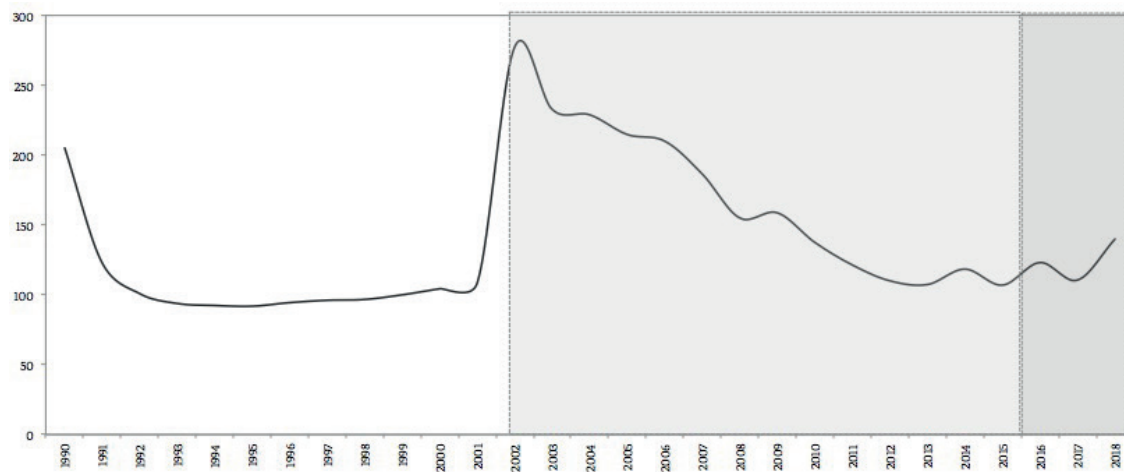
complejidad tecnológica de las ventas externas industriales. En un tercer apartado, indagamos acerca de rol que juegan las principales empresas del país en el perfil de inserción externo. El trabajo finaliza con reflexión final sobre los resultados hallados.

### Las exportaciones argentinas en el marco de la globalización

Tras haber sufrido dos hiperinflaciones (1989 y 1990), el primer gobierno de Carlos Menem, siguiendo casi al pie de la letra las recomendaciones de organismos internacionales sintetizadas en el Consenso de Washington, apostó a la apertura comercial como una manera de tratar de contener los precios internos. Esta incluyó: a) una fuerte rebaja de aranceles –el arancel promedio pasó del 29% al 10% en tres años–; b) la reducción a un tercio de las partidas gravadas con arancel máximo y la triplicación de aquellas con arancel 0% (Azpiazu, 1994); c) la eliminación de numerosas regulaciones comerciales y de las retenciones a las exportaciones; d) la puesta en marcha del MERCOSUR y; e) la firma de 55 tratados bilaterales de inversión (TBI). Dado que ello no fue suficiente para controlar los precios internos, en 1991 se implementó el plan de Convertibilidad, el cual no sólo fijó el tipo de cambio –buscando eliminar las expectativas de devaluación–, restringió la emisión monetaria al respaldo en reservas y prohibió la indexación de los precios de la economía.

A partir de la implementación de este plan económico la inercia inflacionaria fue reducida significativamente, pero algunos sectores no expuestos a la competencia internacional (especialmente, los servicios privatizados, cuyos marcos regulatorios contaban con cláusulas de indexación “flexibles”) continuaron incrementando sus precios. Esto produjo una apreciación real del tipo de cambio (Gráfico 1) y, combinado con la apertura, generó una modificación en los precios relativos que perjudicó a los sectores transables de la economía.

Gráfico 1. Tipo de cambio real multilateral, 1990–2018 (1999=100)

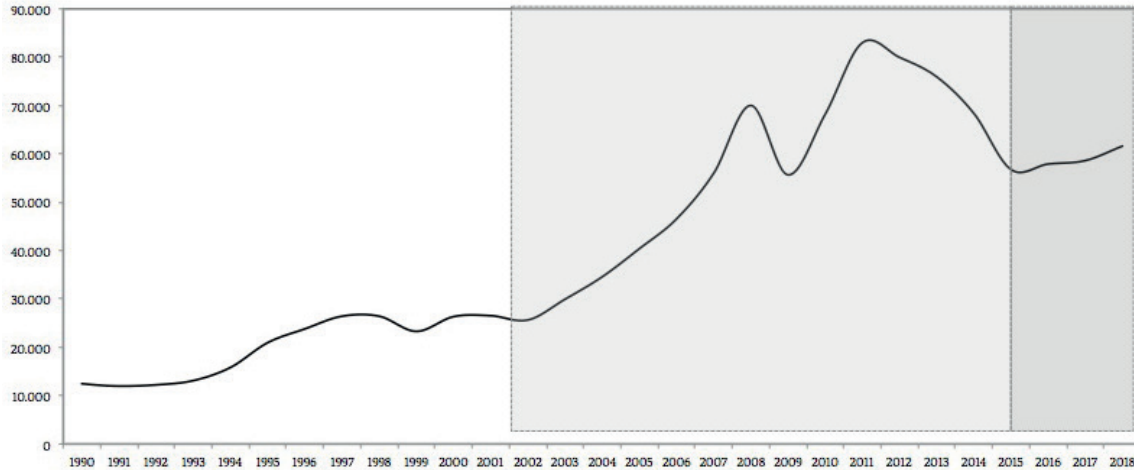


Fuente: elaboración propia en base a información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Banco Central, INDEC e institutos estadísticos provinciales.

Sin embargo, a pesar de la apreciación del peso, entre 1991 y 1997 las exportaciones argentinas se expandieron de manera significativa, registrando un crecimiento promedio anual del 12,0% (Gráfico 2). Cabe señalar que, a pesar de este crecimiento de las ventas externas, las importaciones

crecieron a un ritmo aún mayor dando lugar a un sistemático déficit comercial que fue compensado con endeudamiento externo e ingreso de capitales (Cantamutto y Wainer, 2013).

Gráfico 2. Exportaciones argentinas, 1990–2018 (en millones de US\$ corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a ICA–INDEC.

En coincidencia con el inicio de la crisis económica, entre 1998 y 2002 las exportaciones se mantuvieron estancadas, con una contracción importante en 1999. Esto se debió en buena medida a la caída en los precios internacionales de los principales productos de exportación (Gráfico 3) y a la crisis en la que se vio sumergida la economía brasileña –principal socio comercial de la Argentina–,<sup>2</sup> situación que alcanzó su máxima expresión con la devaluación del Real a comienzos de 1999.

La Ley de Emergencia Económica sancionada en enero de 2002 por el gobierno provisional de Eduardo Duhalde dispuso el fin al régimen de Convertibilidad–generando una brusca devaluación (Gráfico 1)– y la pesificación y congelamiento de las tarifas públicas, medidas que alteraron la estructura de precios relativos vigente en la economía. A partir de allí las exportaciones retornaron la senda de crecimiento hasta 2011, con la única excepción de 2009, año de mayor impacto de la crisis internacional y de una fuerte sequía que afectó la producción agropecuaria pampeana. Si bien la tasa de crecimiento anual de las exportaciones en este período fue muy similar a la registrada entre 1991 y 1997 (13,0% versus 12,0%), a diferencia de aquella etapa, las mismas superaron a las compras externas, dando como resultado un abultado superávit comercial (Wainer y Belloni, 2018).

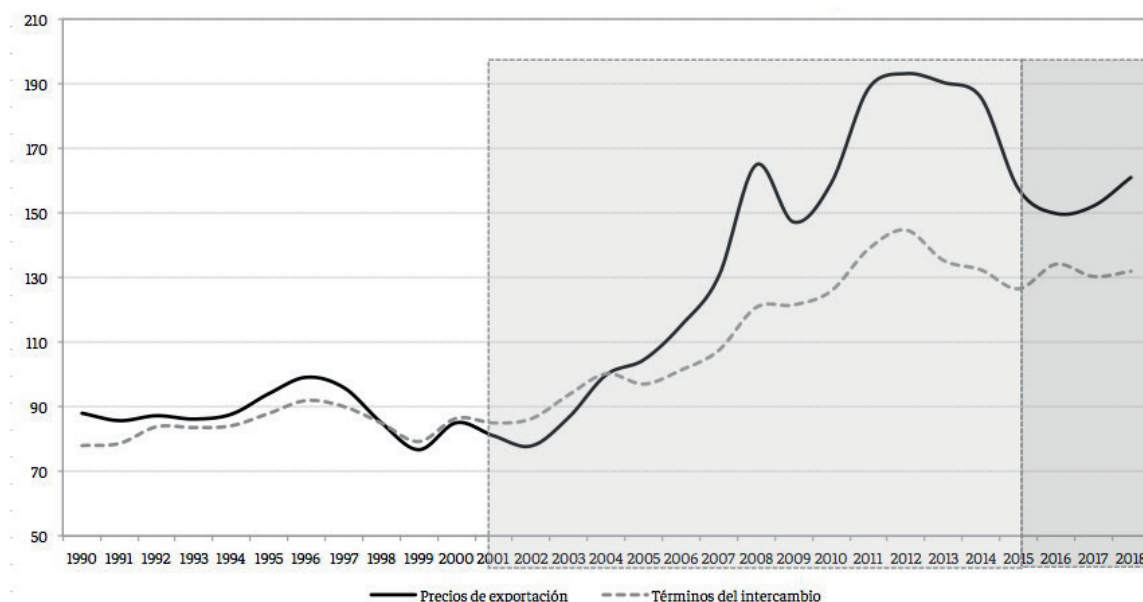
Aunque la mega devaluación de la moneda y el sostenimiento de un tipo de cambio “alto” (aunque decreciente) pudieron alentar en sus inicios, y bajo ciertas condiciones excepcionales,<sup>3</sup> las exportaciones de algunos productos no tradicionales, diversos estudios indican que la expansión del grueso de las ventas al exterior de países subdesarrollados como la Argentina suele estar menos relacionada con el nivel del tipo de cambio que con otros factores como la evolución de

2 En 1998 las ventas a Brasil representaron el 30% del total de las exportaciones argentinas.

3 Entre los aspectos macroeconómicos vigentes a la salida de la Convertibilidad se pueden mencionar: amplia capacidad ociosa, desempleo elevado, salarios reales muy deprimidos y suspensión de los pagos de buena parte de los compromisos externos.

los precios internacionales y la expansión de la demanda externa (Amico, 2013; Mantey, 2013), variables cuyas tendencias, aún con oscilaciones, fueron muy positivas hasta el año 2012.

Gráfico 3. Argentina. Precios de exportación y términos de intercambio, promedios anuales 1990–2018 (2004=100)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Los precios de los *commodities* de exportación registraron un significativo crecimiento en el período aludido. Si bien en 2009 experimentaron una baja por el impacto de la crisis internacional desatada a raíz de la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, los mismos se recuperaron a partir del año siguiente hasta mediados de 2012. Este *boom de los commodities* fue un fenómeno que benefició al conjunto de países exportadores de materias primas y derivados, entre los que se incluyen los productos alimenticios, aunque los precios de estos registraron un crecimiento menor comparados con otros productos como los minerales metálicos y el petróleo (Ocampo, 2018).

Comparando las dos etapas analizadas en las que se expandieron las exportaciones (1991–1997 y 2002–2011) se puede concluir que el efecto positivo que tuvo la evolución de los precios internacionales sobre ellas fue muy superior en la segunda. En efecto, de considerar únicamente la evolución de las cantidades exportadas, se observa que mientras que las mismas se expandieron a una tasa promedio anual del 10,4% entre 1991 y 1997, dicho nivel fue de sólo 3,2% entre 2002 y 2011.

El comportamiento negativo que registraron las cantidades exportadas entre 2011–2015 se debió centralmente a dos factores: en primer lugar a la caída de la producción hidrocarburífera en un contexto de aumento de la demanda interna, aspecto que será analizado en el siguiente apartado. En segundo lugar, debido a un menor crecimiento de los principales socios comerciales de la Argentina, Brasil y China,<sup>4</sup> que sufrieron los efectos de la crisis internacional y, en

<sup>4</sup> Estos concentraban un 17,8% y un 9,5% de las exportaciones totales en 2015, respectivamente.

distinta medida, empeoraron su desempeño económico a partir de 2012.<sup>5</sup> Entre 2011 y 2015 las exportaciones a estos destinos cayeron un 41,7% y un 15,2% respectivamente. Por otra parte, el fuerte impacto de la crisis en Europa también afectó a las exportaciones argentinas, las cuales cayeron un 41,4% entre 2011 y 2015, siendo que la Unión Europea explicaba el 14,3% de las ventas externas del país.

Por último, cabe señalar que la persistente –aunque no lineal– apreciación del tipo de cambio real (Gráfico 1) pudo haber tenido cierta incidencia en el comportamiento de las exportaciones en el período analizado, fundamentalmente debido a que ello generó expectativas de devaluación que llevaron a que en algunos años (especialmente desde 2013 en adelante) los grandes agroexportadores retrasasen la liquidación de parte de la cosecha a la espera obtener una mayor rentabilidad con una eventual depreciación cambiaria (Manzanelli, Barrera, Belloni y Basualdo, 2015).

La retracción que registraron las exportaciones entre 2011 y 2015, junto a los litigios irresueltos por el *default* de la deuda en 2001, fue utilizada por el gobierno que asumió a fines de este último año como argumento para instalar la idea de que la Argentina se encontraba “aislada” del resto de la economía mundial. Frente a esta situación la alianza Cambiemos propuso “re–insertar a la Argentina en el mundo” a partir llegar a un acuerdo con los fondos litigantes –lo que abriría la puerta a una “lluvia de inversiones”– y, simultáneamente, convertir al país en el “supermercado del mundo” (Belloni y Wainer, 2019).

Para ello, además de devaluar la moneda, se tomaron diversas medidas tendientes a liberalizar y desregular el comercio exterior. Se eliminaron las retenciones a la mayor parte de las exportaciones (trigo, maíz, carne y minerales) y se redujeron las mismas al principal producto de exportación (soja), se suspendió la obligación de liquidar las exportaciones en el Mercado de Cambios y se relajaron los controles a las importaciones. A ello se agregó la “apuesta estratégica” de la nueva administración por suscribir una serie de tratados de libre comercio (Arceo, 2016) y un acuerdo comercial de amplio espectro entre la Unión Europea y el Mercosur.

Estas medidas tuvieron como resultado una fenomenal transferencia de ingresos a los grandes exportadores pero no lograron impulsar las ventas externas de manera significativa (Gráfico 2). En cambio, la mayor apertura comercial fomentó un incremento de las importaciones, dando lugar a uno de los déficits comerciales más grandes de nuestra historia que agudizó la dependencia del ingreso de capitales financieros (Belloni y Wainer, 2019). Cabe señalar que, si bien los precios internacionales continuaron disminuyendo en 2016, a partir del año siguiente empezaron a mostrar cierta recuperación (Gráfico 3).

Durante el primer año de gestión del gobierno de Macri esta caída en los precios fue compensada con un incremento en las cantidades exportadas, lo cual se debió principalmente a la liquidación de parte de la cosecha retenida el año previo a la espera de que el nuevo gobierno eliminase las retenciones a las exportaciones. Por el contrario, el muy leve crecimiento que

---

<sup>5</sup> Tras crecer sólo un 1,8% promedio anual entre 2012 y 2014, la economía brasilera se sumergió en una recesión en 2015 y 2016 (–3,6% y –3,8% respectivamente). Por su parte, China venía creciendo en los años 2000 por encima del 10,0% anual y, si bien siguió creciendo a tasas altas a nivel internacional, a partir de 2012 mostró una importante desaceleración: entre ese año y 2015 creció al 7,9% promedio anual.



registraron las ventas externas en los años 2017 y, especialmente, en 2018 se debió a la recuperación de los precios, ya que las cantidades se mantuvieron prácticamente sin variación. Una de las causas que explican este pobre desempeño exportador fue la fuerte sequía que afectó a la región pampeana, lo cual redujo la cosecha 2017/18.

En definitiva, el comportamiento que mostraron las exportaciones desde la apertura de la economía argentina a comienzos de la década de 1990 en el marco de la globalización estuvo fundamentalmente vinculado a la evolución de los precios internacionales de los *commodities de exportación* y a la demanda de los principales socios comerciales, pero no debe perderse de vista que esto depende de la particularidad que presentan los sectores exportadores. Por lo que, resulta necesario analizar su evolución para avanzar en el estudio de la estructura exportadora argentina y su dinámica.

### **El perfil sectorial de las exportaciones argentinas. El predominio de las ventas externas vinculadas a recursos naturales**

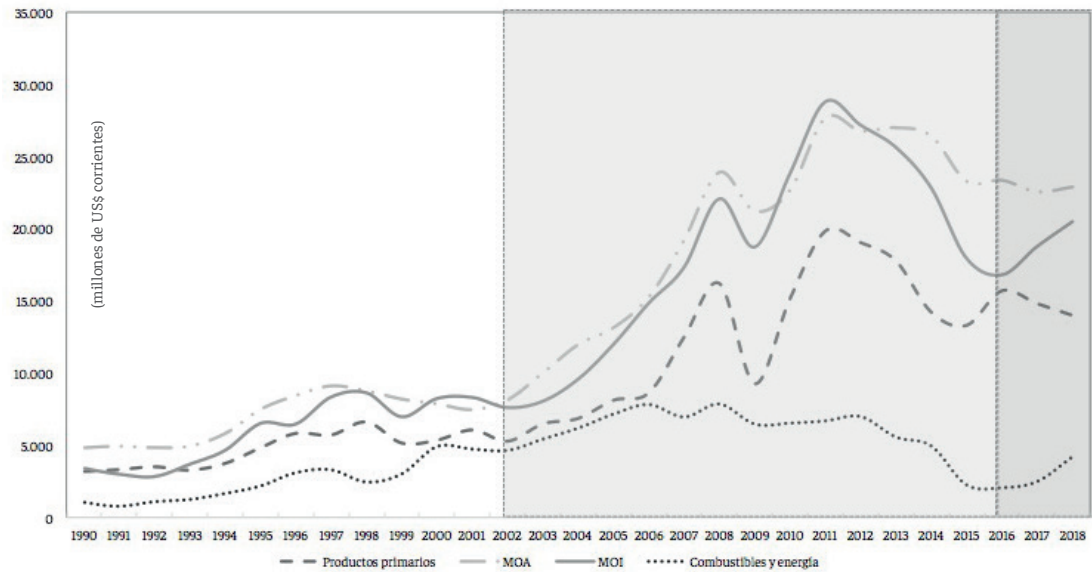
El crecimiento exportador durante la vigencia del régimen de convertibilidad no se dio en todos los sectores por igual. Durante esos años, las exportaciones que más crecieron fueron las de combustibles y energía, las cuales tuvieron un incremento del 32,6% promedio anual entre 1990–2001. Ello no se debió fundamentalmente a un incremento en la cantidad de pozos en explotación sino a la estrategia que adoptó YPF –la principal firma del sector y del país– tras el inicio de su proceso de privatización, que consistió en una sobreexplotación de los pozos existentes y una baja inversión en la exploración de nuevos yacimientos (Serrani y Barrera, 2018). De esta manera, las ventas externas del rubro combustibles y energía alcanzaron una gravitación relativa del 12,3% en las exportaciones totales, superior tanto a la de la década precedente como así también a las dos décadas siguientes (Gráfico 5).

En igual período, los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario se expandieron a un ritmo mayor al de los años ochenta (11,5% y 5,7% promedio anual) y mantuvieron una gravitación predominante en la canasta exportadora, explicando en conjunto el 58,1% del total de las ventas externas (Gráfico 5). En la expansión de estos rubros jugó un rol destacado la introducción de la semilla genéticamente modificada (resistente a los herbicidas) y el desarrollo de un nuevo paradigma productivo en el agro pampeano basado en la soja transgénica (Bisang, 2007).

Por su parte, las ventas externas de manufacturas de origen industrial (MOI) tuvieron un crecimiento menor al de la década de 1980 pero igualmente significativo, del 9,8% (promedio anual). Este se explicó, en buena medida, por la trayectoria de la rama automotriz, la que amparada por el régimen de privilegio orientado a grandes terminales consolidó un esquema de producción basado en la armaduría.<sup>6</sup> En menor medida, también fueron importantes las exportaciones de las ramas química y metalúrgica básica. Sin embargo, más allá del crecimiento de estas ramas industriales, no puede ignorarse que, a excepción de la metalurgia básica, estas tuvieron importaciones que superaron las exportaciones, dando como resultado un creciente déficit comercial manufacturero.

<sup>6</sup> Cabe destacar, que en el marco de dicho régimen de promoción las actividades de dicho complejo productivo fueron circunscribiéndose crecientemente a tareas de armaduría y/o ensamblado de partes mayormente importadas de otras filiales o proveedores en el exterior (González y Manzanelli, 2012).

Gráfico 4. Argentina. Evolución de las exportaciones de bienes por grandes rubros, 1990–2018



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Tras la devaluación de 2002, y con el sostenimiento de un tipo de cambio alto hasta 2006 y un mercado internacional en expansión, las exportaciones manufactureras tuvieron un notable incremento. Dentro de ellas, las más dinámicas fueron las MOA, las cuales crecieron a una tasa promedio anual de 15,5% entre 2002 y 2006, en tanto las exportaciones de MOI lo hicieron a un ritmo de 13,1% (promedio anual). Ello, junto a la fuerte contracción que registraron las importaciones durante la crisis de la Convertibilidad, permitió que el sector vuelva a registrar superávits en su intercambio comercial, aunque estos se dieron por un período breve y estuvieron concentrados en la agroindustria y, en menor medida, en la metalurgia básica y la refinación de petróleo.<sup>7</sup>

Las exportaciones manufactureras comenzaron a perder dinamismo a partir de 2007: entre dicho año y 2015 crecieron a un ritmo muy inferior al de los primeros años (5,7% las MOA y 3,7% las MOI, promedio anual). Por lo que, de considerar toda la etapa 2002–2015, el crecimiento de las exportaciones de MOA y MOI fue de 9,2% y 7,1% (promedios anuales), porcentajes algo menores que el exhibido por los productos primarios (9,3% promedio anual). A su vez, ante la ausencia de políticas industriales que impulsen un proceso de sustitución de importaciones significativo (Santarcángelo, 2013; Schorr y Wainer, 2013), desde 2007 se hizo presente un nuevo déficit comercial sectorial, el cual fue particularmente intenso en los rubros de mayor complejidad y con más potencialidades para generar encadenamientos productivos (Wainer y Belloni, 2018).

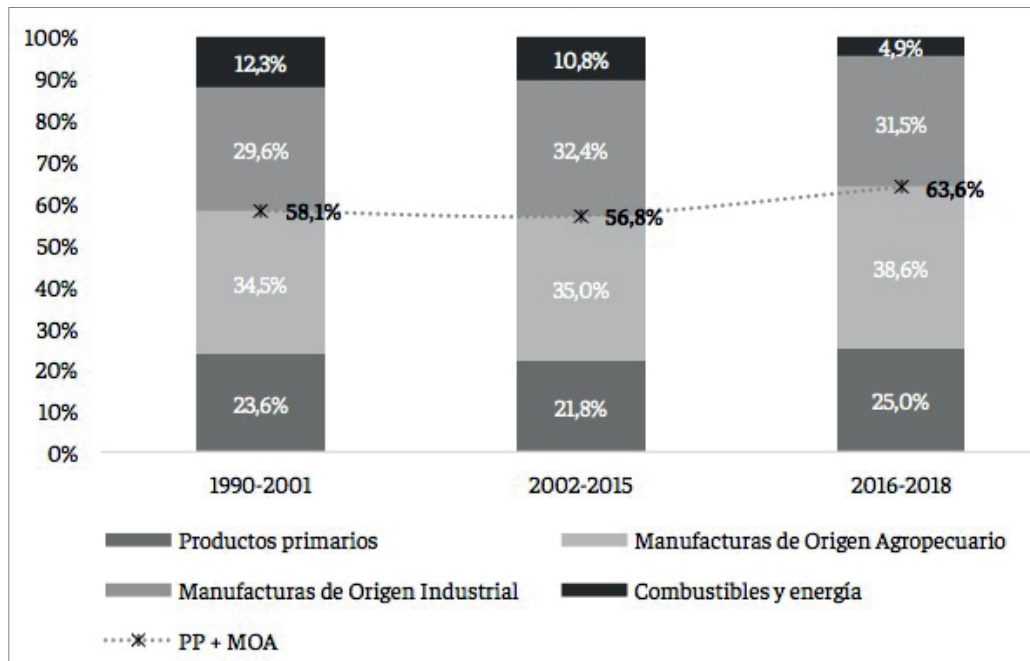
Por su parte, la evolución de las exportaciones de productos primarios fue menos favorable que la de productos manufacturados hasta 2006, pero a partir de allí estas dieron un salto importante hasta 2011 (Gráfico 4). Como se mencionó, dicho incremento se debió, en primer lugar, al exponencial crecimiento de los precios de los bienes agropecuarios y de los minerales en el

<sup>7</sup> Hay que remitirse a la década de 1980 para encontrar saldos comerciales manufactureros positivos. Pero, a diferencia de esa década en la que la caída de la actividad y el consumo interno incrementaron los saldos exportables, a partir de 2002 estos se dieron en un contexto de crecimiento de la actividad y la demanda interna.

mercado mundial, y solo en segundo lugar al incremento de la producción. La abrupta caída que muestran en 2009 (-42,9%) se debió tanto al desplome en las cotizaciones de estos bienes como consecuencia de la crisis internacional, como a la severa sequía que padeció la principal región (pampeana) productora de cereales y oleaginosas.<sup>8</sup>

Entre 2012 y 2015 las ventas externas de bienes primarios se contrajeron todos los años (a una tasa promedio anual del 9,3%), tanto por la caída de los precios internacionales como por una reducción de las cantidades exportadas. Como resultado de esta dinámica oscilante, las exportaciones primarias perdieron gravitación en la canasta exportadora en relación a la década de 1990, pero conservaron junto con las MOA un peso determinante (del 56,8%) (Gráfico 5).

Gráfico 5. Argentina. Composición de las exportaciones de bienes por grandes rubros y etapas, (1990–2018)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En último lugar, con una caída del 2,9% promedio anual, se ubican las exportaciones de combustibles y energía, que lógicamente perdieron gravitación en las exportaciones totales. La reducción de las ventas externas energéticas se dio a partir de 2007 y se acentuó en especial desde 2013, como consecuencia de la estrategia que adoptaron las firmas del sector –incluida YPF– de subexploración de nuevos yacimientos y sobreexplotación de los pozos existentes en un contexto de fuerte incremento de la demanda interna (Serrani y Barrera, 2018).

Tras el recambio gubernamental a fines de 2015 las ventas externas retrocedieron en términos absolutos en relación al promedio de los últimos años del kirchnerismo (Gráfico 2), aunque la retracción fue menor en productos primarios y MOA. Por lo que estas ganaron un notable peso relativo en la canasta exportadora (6,8 puntos porcentuales) hasta alcanzar el 63,6% del total entre 2016 y 2018.

8 Si bien el alza –y la contracción– de los precios internacionales también impactó en las exportaciones de manufacturas, lo hizo de manera más heterogénea. Al respecto consultar Belloni y Wainer (2012).

Entre los rubros con peores desempeños en estos últimos tres años se destaca la sostenida pérdida de incidencia de combustibles y energía, que profundizó la retracción que el sector registra desde 2007. Ello a pesar del notable crecimiento que tuvieron las ventas externas del sector en 2018 (+69,1% interanual), lo cual se dio a raíz de la puesta en marcha de nuevos pozos de hidrocarburos no convencionales (*shale*) subsidiados en la formación “Vaca Muerta” ubicada en la provincia de Neuquén.

Finalmente, las MOI continuaron con su tendencia decreciente en 2016 (Gráfico 4), afectadas en especial por el pobre desempeño de la economía brasileña<sup>9</sup> –principal destino de este tipo de bienes–. Si bien en los dos años siguientes las ventas externas del rubro se recuperaron, este incremento no fue suficiente como para alterar su participación en la canasta exportadora del país, que se redujo en relación a la etapa anterior (Gráfico 5).<sup>10</sup>

Del análisis sectorial de las exportaciones de las últimas tres décadas se deduce que, a pesar del crecimiento a lo largo del tiempo, no hubo cambios significativos en la inserción del país en la división internacional del trabajo. El esquema de “dólar alto” durante los primeros años de gobierno del kirchnerismo no fue suficiente por sí mismo para modificar significativamente la composición de la canasta exportadora en relación a la década de 1990. Por su parte, las políticas aperturistas adoptadas por el gobierno de Mauricio Macri –y su apuesta a convertir a la Argentina en el “supermercado del mundo”– no solo no revirtieron esta tendencia sino que la profundizaron, generando una mayor primarización de la canasta exportadora.

### La (escasa) complejidad tecnológica de las exportaciones

El estudio de las exportaciones según las grandes clasificaciones no es suficiente para sacar conclusiones exhaustivas sobre la densidad del entramado industrial existente ni sobre el grado de (sub)desarrollo de una economía. En este sentido, la distinción entre MOA y MOI no necesariamente sugiere de manera directa y unívoca diferencias significativas en el valor agregado y en el contenido tecnológico de las manufacturas.

Además de su nivel de ingreso, uno de los elementos que caracteriza a las economías desarrolladas es la existencia de una matriz productiva diversificada, especialmente en lo que hace a la producción de bienes y servicios con alto valor agregado y contenido tecnológico, capaz de incrementar las potencialidades y el trabajo basado en el conocimiento como así también una inserción en los mercados internacionales con un sistema productivo más sólido y menos vulnerable a oscilaciones externas.

Una buena manera de medir el grado de diversificación de una economía teniendo en cuenta su nivel de competitividad es a través del análisis de su comercio exterior desde el punto de vista del contenido tecnológico de los bienes industriales. Esta permite aproximarse al

---

9 En Brasil el PBI registró fuertes caídas en 2015 y 2016 (–3,5% y –3,3% respectivamente) y un muy leve crecimiento en 2017 y 2018 (1,1% en ambos casos) (IBGE).

10 El crecimiento de las exportaciones MOI en 2017 y 2018 estuvo impulsado por el sector automotriz (atado a la leve recuperación que exhibió el mercado brasileño) y por el crecimiento del complejo minero metalífero y de litio. Cabe aclarar que, si bien las exportaciones de oro y litio son consideradas estadísticamente como MOI, se trata de producciones de bajísimo valor agregado.

grado de diversificación de la estructura productiva y de la competitividad de los distintos segmentos, pero presenta la desventaja de que da cuenta de la tecnología incorporada en los productos y no de la utilizada en el proceso de producción en el país exportador. Dado que esto puede dar lugar a ciertos “desajustes”, particularmente en aquellos casos donde tienen una fuerte incidencia las industrias de ensamblaje o de tipo *maquila*, deben revisarse los criterios a aplicar en cada caso particular.

Aquí se utiliza una metodología basada en la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que subdivide a las manufacturas industriales en cuatro grandes categorías de tecnología: alta, mediana–alta, mediana–baja y baja. Dado el reducido nivel general de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) por parte del sector privado en la Argentina y en función de las características de armadura que adquirió la industria automotriz a partir de la década de 1990 y que se profundizó las siguientes décadas,<sup>11</sup> la exportación de vehículos automotores se ha corregido como de mediana–baja tecnología, en lugar de mediana–alta tecnología como lo sugiere la OCDE.<sup>12</sup>

Los resultados muestran, en primer lugar, escasos cambios en la estructura exportadora industrial durante 2002–2015 en relación a la vigencia del régimen convertible (Cuadro N° 1). Si bien las distintas exportaciones manufactureras no mostraron grandes diferencias de crecimiento entre ellas durante los años que gobernó el kirchnerismo,<sup>13</sup> las de bienes de mediano–bajo contenido tecnológico fueron las que más participación ganaron en la estructura exportadora (al pasar del 27,5% de las exportaciones industriales al 32,5%). Estas se concentraron en tres sectores: automotriz, metales comunes y refinación de petróleo, que juntos representaron el 29,1% de las exportaciones manufactureras.

Por su parte, las manufacturas de bajo contenido tecnológico redujeron su importancia relativa en relación a la década de 1990, pero ello no supuso que perdieran su condición predominante, ya que, en promedio, ese tipo de bienes representó la mitad de las exportaciones industriales. En su interior las ventas externas de alimentos y bebidas conservaron –e incluso incrementaron levemente– su gravitación en las exportaciones industriales, alcanzando un 45,4% de las mismas. Por lo que, la pérdida del peso relativo de las exportaciones de bajo contenido tecnológico estuvo dada por una caída del resto de los sectores que componen dicha categoría.

Por su parte, la participación media de bienes de alto contenido tecnológico en las exportaciones industriales argentinas se redujo levemente y continuó siendo marginal (3,3%).<sup>14</sup> Las manufacturas de mediano–alto contenido también se mantuvieron prácticamente sin cambios

---

11 Por ejemplo, la proporción de importaciones respecto al consumo aparente (producción más importaciones) pasó del 21,6% en 1993 al 54,6% en 2011 (estadísticas del CEP).

12 Para un mayor detalle sobre la metodología empleada consultar Belloni y Wainer (2012).

13 Entre 2002 y 2015 las exportaciones de alta tecnología crecieron un 7,6% promedio anual, mientras que las de mediana–alta tecnología lo hicieron al 6,0% (promedio anual) y las de mediana–baja al 6,6%. Las exportaciones de bajo contenido tecnológico tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual del 8,5%.

14 Incluso la participación real de las exportaciones de alto contenido tecnológico suele estar sobrestimada dado que el grueso de las exportaciones de aeronaves corresponde a “devoluciones” de aviones alquilados en el exterior bajo la modalidad de *leasing* (alquiler con opción a compra) (Belloni y Wainer, 2012).

(crecieron 0,4 puntos porcentuales) y se concentraron en sustancias y productos químicos, con un peso relativo reducido en el total de las exportaciones manufactureras (13,5% promedio anual).

Así, la expansión de las ventas fabriles al exterior durante 2002–2015 no supuso un cambio sustantivo en la composición de las distintas categorías de acuerdo a la complejidad tecnológica de los productos en relación a la década de 1990. El cambio más destacado fue la mayor participación de las exportaciones de mediano–bajo contenido tecnológico en detrimento de las bajo contenido, lo cual es explicado por la mayor participación relativa de vehículos automotores, refinación de petróleo y metales comunes, y un menor peso de las exportaciones de cueros y derivados y textiles.

En definitiva, se trata de una inserción industrial externa concentrada en productos derivados de bienes primarios y algunos sectores de privilegio (fundamentalmente el automotriz), generalmente con escaso valor agregado que, a pesar de ser exportadores, resultan ampliamente deficitarios en su comercio exterior (Schorr y Wainer, 2017).

Este perfil de inserción internacional no solo se mantuvo, sino que se profundizó durante los primeros tres años de la gestión Cambiemos. En un contexto de retracción de las ventas externas industriales, la participación de bienes de alto contenido tecnológico en las exportaciones creció muy levemente, concentrada en productos farmacéuticos y medicamentos. Al tiempo que se redujo el peso tanto de las de mediano–alto como las de mediano–bajo contenido tecnológico. La mayor caída se produjo en estas últimas, fenómeno que se dio en casi todos los rubros de la categoría, pero con una contracción significativa en la participación de los derivados del petróleo. Aspecto el último que no respondió directamente a los cambios en la política económica tras el recambio gubernamental, sino a la tendencia a la baja que venían mostrando las exportaciones de combustibles desde fines de la década de los 2000 (Gráfico 4).

Por el contrario, la categoría que más aumentó su participación en la estructura exportadora de manufacturas durante los primeros dos años del gobierno de Macri fue la de bajo contenido tecnológico, lo cual se debió exclusivamente a un incremento de 7,7 puntos porcentuales (en promedio) de *Alimentos y bebidas*. Ello, junto a la mayor participación de los productos primarios en la canasta exportadora argentina (Gráfico 5), da cuenta de la estrategia del gobierno de Cambiemos de crecer profundizando la especialización en bienes derivados de los recursos naturales, con escaso contenido tecnológico.

Dicha estrategia ignora tanto las transformaciones sobrevenidas en la economía mundial que dificultan el acceso de productos agroindustriales argentinos en el mundo, como así también los limitantes históricos del modelo agro–exportador en materia de empleo e ingresos. Si hay algo que ha demostrado la experiencia internacional es que los países que han logrado aumentar significativamente su PBI *per cápita* y su participación en el comercio mundial en las últimas décadas –China y el sudeste asiático fundamentalmente– lo han hecho, aún con sus diferencias, a partir de procesos de industrialización impulsados por el Estado que complejizaron su entramado productivo (Amsden, 2001; Arceo, 2011; Salama, 2007). En cambio, la Argentina viene reduciendo su participación en las exportaciones mundiales desde 2012, alcanzando su menor registro en los dos últimos años (2017–2018), con el 0,33% y 0,32% respectivamente.



Cuadro N° 1. Argentina. Promedios anuales de la participación de las exportaciones de las distintas ramas industriales según el contenido tecnológico, 1993–2017 (en %)

	2001 %	2015 %	2017 %
<b>ALTA TECNOLOGÍA</b>	3,5	3,3	3,8
Instrumentos médicos de precisión (33)	0,6	0,4	0,3
Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones (32)	0,4	0,2	0,1
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática (30)	0,3	0,1	0,0
Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos (2423)	1,6	1,7	2,4
Fabricación de aeronaves (353)	0,6	0,9	1,0
<b>MEDIANA-ALTA TECNOLOGÍA</b>	13,1	13,5	12,8
Fabricación de material de locomotoras y material rodantes y tranvías (352)	0,0	0,0	0,0
Fabricación de otros tipos de transporte NCP (359)	0,0	0,0	0,0
Maquinaria y aparatos eléctricos NCP (31)	1,2	0,7	0,4
Maquinaria y equipo NCP (29)	3,3	2,7	1,9
Sustancias y productos químicos –excepto farmacéuticos y medicamentos– (24)	8,6	10,1	10,6
<b>MEDIANA-BAJA TECNOLOGÍA</b>	27,5	32,5	26,4
Vehículos automotores, remolque y semiremolques (34)	12,5	14,7	13,4
Productos de caucho y plástico (25)	1,6	1,7	1,4
Construcción y reparación de buques y embarcaciones (351)	0,3	0,1	0,1
Metales comunes (27)	6,7	8,1	8,6
Productos minerales no metálicos (26)	0,7	0,5	0,4
Muebles y colchones, industrias manufactureras NCP (36)	1,1	0,3	0,1
Metal –excepto maquinaria y equipo– (28)	1,0	0,8	0,6
Fabricación de coque, producto de la refinación del petróleo (23)	3,8	6,3	1,9
<b>BAJA TECNOLOGÍA</b>	55,9	50,7	56,9
Alimentos y bebidas (15)	44,8	45,4	53,1
Productos de tabaco (16)	0,1	0,0	0,1
Productos textiles (17)	1,6	0,8	0,6
Confección de prendas de vestir, terminación y teñido de pieles (18)	0,8	0,2	0,1
Curtido y terminación de cueros, fabricación de productos de cuero (19)	5,8	2,2	1,8
Produc. de madera y fabricación de productos de madera y corcho (20)	0,4	0,5	0,2
Papel y productos de papel (21)	1,6	1,2	0,9
Edición e impresión, reproducción de grabaciones (22)	0,8	0,2	0,1

\* NCP: No clasificado previamente. (a) Las exportaciones de vehículos automotores corresponden a la categoría de mediana–baja tecnología.

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

### La concentración y extranjerización de las exportaciones

Las reformas estructurales encaradas en la década de 1990, entre ellas las privatizaciones y la apertura económica, condujeron a un intenso proceso de centralización del capital con un creciente predominio del capital extranjero (Basualdo, 2000). El colapso del régimen de Convertibilidad no supuso un freno a este proceso sino que, por el contrario, produjo un nuevo salto en el nivel de *concentración económica global*, aunque luego de alcanzar un techo en 2002, dicho indicador fue reduciéndose lentamente (Schorr, 2018).

Teniendo en cuenta el alto nivel de concentración que alcanzó la economía argentina en las últimas décadas, es lógico suponer que la dinámica del sector externo haya estado muy vinculada al comportamiento que exhibieron las distintas fracciones del gran capital. De esta manera, conocer cuáles son las principales características de estas grandes compañías brinda elementos clave para poder comprender y caracterizar el perfil de especialización y de inserción internacional de la Argentina.

Las principales doscientas empresas no financieras del país aumentaron notablemente su capacidad exportadora a lo largo de la década de 1990, lo cual se vio reflejado en la creciente incidencia que exhibieron en las ventas externas, al pasar de concentrar el 50,1% de las exportaciones en 1991 al 70,3% en 1999 (Gráfico 6). Este crecimiento se dio a partir de una mayor orientación exportadora de estas grandes firmas,<sup>15</sup> proceso que ya se venía dando en algunos casos desde la década de 1980y que se vio potenciado por la apertura económica (Azpiazu y Schorr, 2010; Bisang, 1990).

Tras la mega devaluación de la moneda en 2002, la inserción exportadora de la cúpula empresaria se profundizó,<sup>16</sup> dando como resultado un nuevo incremento en el nivel de concentración de las exportaciones del país, en especial hasta 2005 cuando alcanzaron el 78,5% de las ventas externas. Ello se debió tanto a la profundización de la orientación exportadora de las firmas que integraban la elite empresaria, como así también de las que se incorporaron a partir de los cambios en los precios relativos producto de la devaluación.

En realidad, el grado de concentración que registran las exportaciones argentinas es aún mayor, dado que el grueso de las ventas externas de la cúpula empresaria son explicadas sólo por las cincuenta firmas más exportadoras (Gráfico 6). Ese grupo selecto está integrado, en lo sustantivo, por las comercializadoras y/o procesadoras de granos, en particular de soja (Aceitera General Deheza, Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera, Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas, Noble, ADM, etc.), las terminales automotrices (Toyota, Volkswagen, Ford, Fiat Auto, General Motors, Renault, Mercedes Benz, Peugeot–Citroen, Honda), algunas firmas líderes de distintos segmentos de la industria alimenticia (Molinos Río de la Plata, Molfino, Arcor, Sancor, Peñaflo, Mastellone Hermanos, Nestlé), varias petroleras (Pan American Energy, YPF, Shell, Esso, Petrobras, Tecpetrol) y un par de mineras (Minera Alumbrera, Cerro Vanguardia). Además, se cuentan tres compañías del oligopolio siderúrgico y una del monopolio del aluminio (Siderar, Siderca y Acindar en el primer caso, Aluar en el segundo) y empresas de distintos rubros de la producción químico–petroquímica (Dow, PBB Polisor, Unilever, Compañía Mega, Monsanto, Bayer, Procter y Gamble).

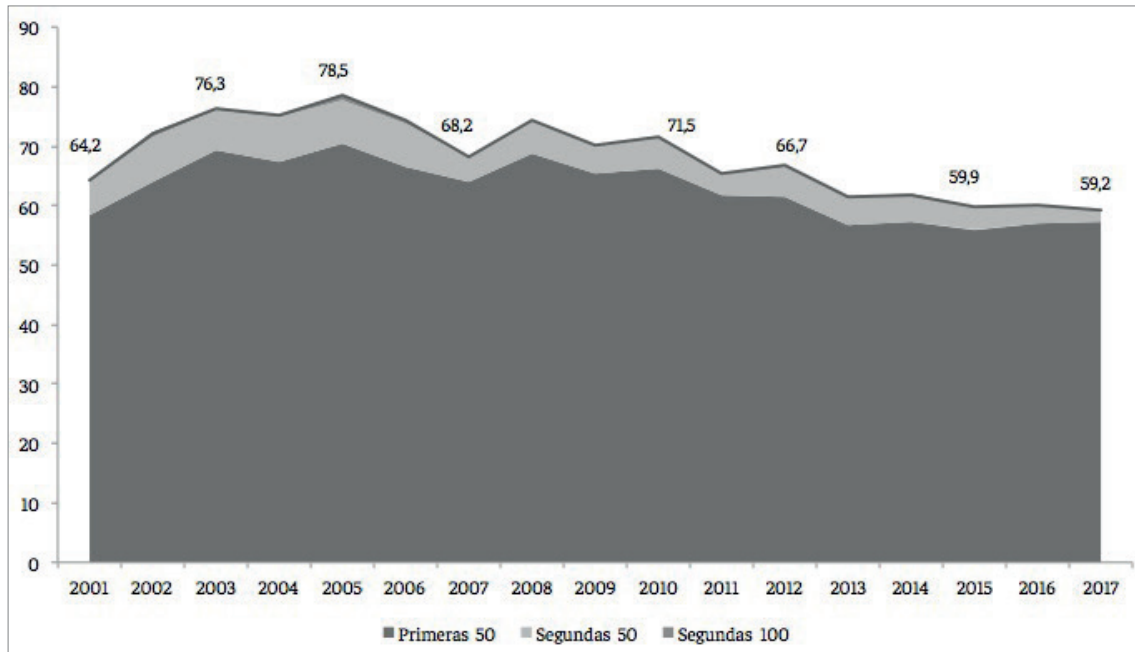
A partir de 2007se registra un proceso de cierta desconcentración de las ventas externas, coincidente con una mayor apreciación de la moneda local (Gráfico 1)–lo cual comienza a revertir el mencionado “efecto precios” generado por la devaluación–. Sin embargo, hasta el año 2012 la concentración siguió registrando niveles superiores a los del final de la Convertibilidad, debido a la vigencia de altos precios internacionales de los principales productos de

---

15 Mientras que en 1991 las exportaciones representaban el 13,4% del total de las ventas de la cúpula empresaria, en el año 2000 las mismas explicaron el 18,1%.

16 La participación de las exportaciones en las ventas de la cúpula empresaria alcanzó su mayor nivel en 2003 (38,6%).

Gráfico N° 6. Argentina. Evolución de la participación de la cúpula empresaria local\* en las exportaciones totales según tramos de ordenamiento\*\*, 1991–2017\*\*\* (en %)



\* Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo a sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

\*\* Las empresas del panel se ordenaron en función de sus respectivas exportaciones anuales.

\*\*\* Los datos para los años 2016 y 2017 son provisorios.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

exportación (muy concentrados en las grandes *traders* cerealeras) y la expansión de la economía brasileña (con un papel destacado de las exportaciones de las terminales automotrices).<sup>17</sup>

A partir del año 2013 el nivel de concentración de las exportaciones baja un escalón más para situarse en torno al 60,0%. Ello se produjo, en buena medida, por la retracción de los precios internacionales de los *commodities* (Gráfico 3), la merma en la producción petrolera y la desaceleración y contracción de la economía brasileña. Debe tenerse en cuenta que entre las principales exportadoras se encuentran todas las grandes comercializadoras de la producción agropecuaria y las grandes productoras de alimentos, además de las petroleras y mineras y el conjunto de las terminales automotrices. Además, especialmente a partir de 2013, las grandes comercializadoras de la producción agropecuaria liquidaron menos exportaciones ante el rezago cambiario y las expectativas de devaluación.

Aunque sólo se cuenta con información provisorio para los dos primeros años del gobierno de Macri, no se observan cambios significativos en el peso de las exportaciones de la cúpula empresaria sobre las ventas externas del país respecto a los últimos años de la gestión kirchnerista (Gráfico 6). No obstante, se puede observar un leve aumento en la participación de las primeras 50 firmas exportadoras en detrimento del resto de la cúpula.

<sup>17</sup> En 2014 las exportaciones de automóviles explicaron el 12,2% del total de las ventas externas argentinas, siendo que Brasil acaparó el 96,6% de las mismas (US\$ 8.053 millones sobre US\$ 8.335 millones) (COMTRADE e INDEC).

Por último, cabe resaltar que dentro de las empresas líderes en ventas en general, y también entre las líderes en exportaciones, predominan ampliamente las de origen extranjero. A pesar de la orientación más *nacional-centrada* que mostraron los gobiernos que asumieron tras la crisis de la Convertibilidad, las evidencias existentes indican que en dicho período no se revirtió de manera sustantiva el proceso de extranjerización (Wainer, 2019).<sup>18</sup> Dicha extranjerización también se vio reflejada en las exportaciones: las empresas transnacionales pasaron de explicar, en promedio, el 48,4% de las ventas externas de la elite empresaria entre 1991 y 2001 al 67,2% promedio en el período 2002–2015. Al evaluar su peso sobre las exportaciones totales del país se observa que su participación pasó del 20,7% en 1991 al 43,1% en 2001, para finalmente alcanzar el 48,3% en 2015 (con una participación récord del 54,8% en 2005).<sup>19</sup>

Este hecho es sumamente significativo ya que se trata de un número acotado de corporaciones extranjeras que detentan el control sobre casi la mitad de las divisas generadas en la Argentina. La altísima ponderación de las grandes firmas en las ventas externas del país –y en especial de las extranjeras– cobra especial relevancia al considerar la centralidad que tienen las divisas en los ciclos de acumulación de capital del país.

### Reflexiones finales

La apertura económica en el marco de la globalización se hizo bajo la hegemonía de la visión neoclásica de las ventajas comparativas ricardianas. Con la adopción de las reformas de corte neoliberal la Argentina abandonó el intento de “llenar los casilleros vacíos” de la matriz insumo–producto a través de un proceso industrializador y apuntó a incrementar sus ventas externas a partir de una re–especialización en la provisión de bienes derivados de sus recursos naturales. Las pocas excepciones estuvieron dadas por la producción de unos pocos bienes industriales –fundamentalmente vehículos automotores– en las que se buscó aprovechar cierta herencia de etapa sustitutiva pero, a diferencia de ésta, bajo una estrategia de integración regional diseñada por las grandes empresas transnacionales que derivó en un esquema de maduría con un decreciente componente local.

En efecto, con la apertura y la desregulación de la economía a comienzos de los años noventa se logró incrementar las exportaciones, aunque estas no lograron compensar el aumento aún mayor que registraron las importaciones. Las ventas al exterior estuvieron impulsadas principalmente por productos derivados de los recursos naturales (agropecuarios, agroindustriales e hidrocarburos) y automotores.

El fuerte cuestionamiento que tuvieron las políticas neoliberales con la crisis de la Convertibilidad y la posterior adopción de ciertas políticas heterodoxas no derivaron en un esquema alternativo de inserción internacional en materia comercial y productiva. Si bien las manufacturas

18 El peso de las firmas extranjeras en la cúpula empresaria siguió incrementándose hasta el año 2007 (cuando 115 compañías foráneas explicaron el 64% de las ventas totales de dicha elite), aunque este proceso se dio a un menor ritmo que el exhibido entre 1991 y 2001. A partir de 2008 la participación extranjera en las ventas de la cúpula comenzó a descender, siendo que en 2015 eran 107 firmas que explicaban el 48% de las ventas de la elite.

19 También existió un alto nivel de concentración de las exportaciones dentro de la elite de firmas extranjeras: por ejemplo, en 2015 las veinte empresas transnacionales más exportadoras contaron con ventas al exterior por un total de 23,366 millones de dólares, equivalentes al 41% de las exportaciones del país.

lograron preservar –e incluso aumentaron levemente– su participación, este siguió estando basado principalmente en la exportación de bienes primarios y/o manufacturas vinculadas a recursos naturales, con predominio de ramas de baja y media–baja tecnologías y con limitados efectos en la generación de empleo y encadenamientos productivos. La favorable evolución de los precios internacionales de los *commodities* en los 2000 es lo que mayormente explica el importante aumento que registraron las exportaciones argentinas en dicha década, pero, a su vez, también operó en sentido contrario a la generación de cambios en su composición.

El perfil de inserción internacional que mostró la Argentina a lo largo de las últimas tres décadas estuvo asociado a las características que adoptaron las grandes empresas, las cuales incrementaron significativamente su peso en el comercio exterior. Dentro de este conjunto relativamente reducido de grandes firmas mostraron un fuerte predominio aquellas de origen extranjero, adquiriendo así un papel determinante en lo que hace a la provisión de divisas.

En los últimos años no sólo se mantuvo el perfil de especialización sino que se profundizó a partir de una mayor desregulación del comercio exterior. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido durante la década de 1990, al momento ello no produjo resultados significativos en términos agregados, aunque sí condujo a un mayor primarización de la canasta exportadora.

En síntesis, desde los años noventa la Argentina ha logrado incrementar sus exportaciones –aunque no así su participación en el comercio mundial– a costa de una persistente –pero no lineal– reprimarización y simplificación de las mismas. Cabe señalar que las oportunidades que ello brinda en materia de empleo y de desarrollo económico son sumamente escasas, en tanto se han creado nuevos riesgos a partir de una mayor vulnerabilidad externa de la economía argentina.

### Referencias bibliográficas

- Amico, F. (2013). “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, *Revista Circus*, N° 5, pp. 31–80.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late–industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Arceo, E. (2016). “La política exterior de Macri: la reprimarización de la economía argentina como objetivo”, *Realidad Económica*, N° 300, pp. 17–46.
- Azpiazu, D. (1994). “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, D. y Nochteff, H. (Eds.), *El Desarrollo Ausente*. Buenos Aires, Argentina: Tesis/Norma, pp. 157–220.
- Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina, industria y economía, 1976–2007*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires, UNQui–FLACSO–IDEP.
- Belloni, P., y Wainer, A. (2012). *La Argentina en la posconvertibilidad: ¿un nuevo modelo de desarrollo?*, Documento de Trabajo N° 23, FLACSO–Argentina.
- Belloni, P., y Wainer, A. (2019). “Volver al mundo’ según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia”, en Belloni, P. y Cantamutto, F. (eds): *La economía política de Cambiemos*.

- Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Bisang, R. (1990). *Exportaciones industriales, subsidios implícitos y concentración de los mercados*, Documentos de Trabajo No. 34. CEPAL.
- Bisang, R. (2007). “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?”, en Kosacoff, B. (Ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007*, Buenos Aires, CEPAL, pp. 187–260.
- Cantamutto, F. J., y Wainer, A. (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- González, M., y Manzanelli, P. (2012). *La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor*, Documentos de Trabajo No. 25, FLACSO Argentina.
- Mantey, G. (2013). “¿Conviene flexibilizar el tipo de cambio para mejorar la competitividad?”, *Problemas Del Desarrollo*, Vol. 175, N° 44, pp. 9–32.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Belloni, P., y Basualdo, E. (2015). “Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual”, *Cuadernos de Economía Crítica*, Vol. 1, N° 1, pp. 37–73.
- Ocampo, J. A. (2018). “El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina”, *International Development Policy | Revue Internationale de Politique de Développement*, N° 9. <https://doi.org/10.4000/poldev.2509>
- Salama, P. (2007). “Crecimiento asiático y excluyente en Argentina”, *Revista OIKOS*, N° 22, p. 19.
- Santarcángelo, J. (2013). “Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones”, *Realidad Económica*, N° 279, pp. 26–46.
- Schorr, M. (2018). “El poder económico de la Argentina bajo los gobiernos del kirchnerismo. Un análisis a partir del panel de grandes empresas”, en Schorr, M. (Ed.): *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Schorr, M., y Wainer, A. (2013). “Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos”, en Schorr, M. (Ed.): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 117–144.
- Schorr, M., y Wainer, A. (2017). “La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural”, en Pucciarelli, A. y Castellani, A. (Eds.): *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 145–173.
- Serrani, E., y Barrera, M. A. (2018). “Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989–2014”, *Sociedad y Economía*, N° 34, pp. 121–142.
- Wainer, A. (2019). “Empresas multinacionales e inversión extranjera en la Argentina contemporánea”, en *VI Congreso Latinomericano de Historia Económica*.
- Wainer, A., y Belloni, P. (2018). “¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo”, en Schorr, M. (Ed.): *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*. Buenos Aires, Batalla de Ideas, pp. 51–81.



**OTROS  
ARTÍCULOS**

# Élites económicas, élites políticas y Estado

Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016–2018)

Roberto Cassaglia<sup>1</sup>

## Resumen

El modo en que las élites económicas ejercen la dominación política en América Latina, un debate histórico en nuestra región, volvió a ser objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques y conceptos muy variados a partir de la segunda década del siglo XXI. El presente trabajo analiza el gabinete ministerial de Michel Temer (2014–2016) en Brasil, a partir de datos de elaboración propia acerca de la trayectoria educativa, política y ocupacional de los altos funcionarios que se desempeñaron en esos cargos, así como también, sobre un conjunto de entrevistas en profundidad a informantes clave. El artículo propone preguntas e hipótesis de trabajo a partir de identificar continuidades y rupturas con las composiciones de los gabinetes ministeriales de los distintos gobiernos durante el período de la *Nova República* (1985–), empleando para ello fuentes secundarias. De manera general, la investigación asume una perspectiva que se ubica en las fronteras de la sociología histórica y la sociología de las élites. En este sentido, la dimensión temporal y las variables de más larga duración tales como las características del Estado y los partidos, constituyen una clave de análisis explicativa de las evidencias que se describen.

Palabras clave: élites, política, Estado, Brasil.

## Abstract

The way corporate elite exercise political domination in Latin America, an historical debate in our region, has become once again an object of interrogation in many surveys with various concepts and points of view since the second decade of the XXI century. This work analyzes Michel Temer's (2014–2016) ministerial cabinet in Brazil, based own elaborated data about educational, political and occupational trajectories of the high officials as well as an amount of interviews with key informants. The article purposes questions and hypotheses when identifying continuities and ruptures within the ministerial cabinet of the several governments during the *Nova República* (1985–) period, using secondary sources. In general, the investigation assumes a perspective that is located between historical sociology and elite sociology's boundaries. In this sense, time dimension and long lasting variables such as the State and parties' characteristics conform a key to explain the described evidence.

Key words: elites, politics, State, Brazil.

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). robertocassaglia@gmail.com

## Introducción

El modo en que las élites económicas (Wright Mills, 1963 [1956]; Castellani, 2016) ejercen la dominación política en América Latina es hoy objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques y conceptos muy variados. El análisis acerca de la trayectoria de los grupos de poder, que con sus decisiones definen los destinos colectivos de las naciones, encontró eco en un conjunto significativo de estudios del campo de las ciencias sociales latinoamericanas.<sup>2</sup>

En Brasil, en particular, existen trabajos que han hecho foco en la acción política, las pugnas de interés y alineamientos entre las distintas fracciones de las clases dominantes y su relación con el Estado (Boschi & Diniz, 2004; Bresser Pereira, 2006, 2012, 2017; Bresser Pereira & Diniz, 2009; Diniz, 1978, [1997] 2000; Furtado [1959] 1962, 1965, 1992, 1998; Martuscelli, 2013, 2018; Singer, 2009, 2012, 2015) mientras que otro conjunto de trabajos estudió las élites gubernamentales y sus vínculos con los grupos de poder dentro de la sociedad civil (Cardoso, [1972] 1993; Codato et. al., 2016, 2017; Codato & Franz, 2017, 2018; D'Araujo, 2009, 2011, 2014; Perissinotto, et. al., 2015; Trindade, 1986). Sin embargo, son pocos los análisis en clave regional (Ansaldi, 2017; Durand, 2010; Viguera, 1996) y son también escasos los estudios que aborden una coyuntura reciente como la que aquí se propone.

Pensar en términos regionales exige además, pese a constatar la existencia de elementos comunes, considerar continuidades y rupturas propias de los distintos países, en un esfuerzo por ubicarlos dentro de modelos de más largo plazo que trasciendan su singularidad. Este artículo se inscribe en un proyecto de investigación más amplio que tiene el objetivo de analizar los modos de ejercicio del poder político de las élites económicas en América Latina, bajo la siguiente evidencia: a partir del año 2000, por lo menos siete países han tenido experiencias de gobiernos encabezados por empresarios o figuras estrechamente vinculadas al mundo empresarial.<sup>3</sup>

Francisco Durand (2010) sostiene que el neoliberalismo de los noventa facilitó la llegada al poder político de los empresarios, a partir de la profunda modificación que se produjo en la estructura del poder económico. En Brasil, Fernando Collor de Mello (1990–1992) se convirtió en el primer presidente con esas características del país. No obstante, la experiencia de Collor quedó truncada ante las investigaciones de corrupción en su contra, con motivo del *lobby* y los favores de empresarios durante su campaña, las cuales redundaron en un juicio político que derivó en su renuncia. Más tarde, fue Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), quien introdujo el modelo neoliberal de acumulación en el país, de la mano de un gabinete de perfil tecnocrático, que reflejaba en buena medida los rasgos

---

2 En Argentina hay un conjunto importante de trabajos sobre el tema. En particular destacamos los materiales producidos por el Observatorio de las Élites Argentinas, dirigido por Ana Castellani, Paula Canelo y Mariana Heredia en la Universidad Nacional de San Martín. En Brasil pueden ser mencionados las producciones del *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil* de la Universidad Federal de Paraná (UFPR) coordinado por Adriano Codato y de Maria Celina D'Araujo en el *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* de la *Fundação Getúlio Vargas* (Cpdoc/FGV).

3 Nos referimos a los casos de: Vicente Fox (2000–2006) en México, Álvaro Uribe Vélez (2002–2010) en Colombia, Elías Antonio Saca González (2004–2009) en El Salvador, Sebastián Piñera (2010–2014/2018–) en Chile, Horacio Cartes (2013–2018) en Paraguay, Mauricio Macri (2015–) en Argentina, y Pedro Pablo Kuczynski (2016–2018) en Perú. Un análisis comparado de los gabinetes ministeriales de éste último y Temer puede verse en Nercesian & Cassaglia (2019).

salientes del Presidente, reconocido por su trayectoria en el ámbito académico. Durante esta etapa, fue abandonada la estrategia nacional desarrollista precedente (Bresser Pereira & Diniz, 2009), en favor de una nueva coalición dominante formada por el sector financiero y los intereses multinacionales en la línea de las políticas del Consenso de Washington. Sus principales efectos fueron los procesos de concentración del capital y extranjerización de la economía, además de la reestructuración en el ámbito productivo orientado hacia la reprimarización, en detrimento de la industria (Cassini & García Zanotti, 2018). El sector productivo, a través de sus entidades representativas y, en particular, de la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI) (que había sido durante la década de 1990 la corporación industrial que se manifestó en favor de la adopción de las reformas pro mercado emanadas del norte), reconoció paulatinamente el fracaso de dichas políticas. De manera concomitante, en la región se producía la victoria de proyectos políticos que, surgidos de las crisis del modelo de acumulación neoliberal, tuvieron una impronta nacional y la voluntad política de recuperar un espacio de autonomía relativa para el Estado (Boschi & Diniz, 2004; Diniz, [1997] 2000, 2004).

Durante los gobiernos del *Partido dos Trabalhadores* (2003–2016) hubo cambios en términos macroeconómicos, por los cuales, luego de los años iniciales<sup>4</sup> y aún sin alterar en lo sustancial la estructura productiva, se implementó una nueva matriz de acumulación, considerada por algunos autores como un “ensayo desarrollista” (Singer, 2009, 2012, 2015). Esta se sustentó en la intervención estratégica del Estado dirigida a la expansión del mercado interno mediante diversos programas sociales destinados a jerarquizar el salario mínimo. En el plano político, en cuanto a la conformación de los gabinetes ministeriales, durante los gobiernos del PT se incorporó un perfil político y militante: sindical, minorías (étnicas) y mujeres (Codato & Franz, 2017; D’Araujo, 2009).

Si la constatación del arribo de fuerzas políticas con perfil pro mercado y orientación de-rechista en varios países de América Latina durante la segunda década del siglo XXI parecería sugerir un proceso de institucionalización capitalista en el Estado (Therborn en Ansaldo, 2017), la experiencia del gobierno de Michel Temer (2016–2018), un hombre que proviene de la política tradicional como parte del histórico *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB)<sup>5</sup> podría ser, a

4 La moderación de las aspiraciones iniciales de Lula en cuanto a un viraje en la dirección de la política macroeconómica heredada han llevado a autores como Martuscelli (2013) a caracterizarlo como un “neoliberalismo mitigado” o “social neoliberalismo”. Ello se explica en gran parte por las condiciones de acceso del PT al gobierno, en particular el “ataque especulativo” durante la campaña presidencial en el segundo semestre de 2002, que se manifestó bajo la forma de reducción del crédito externo, aumento de la prima de riesgo exigido por los acreedores para adquirir títulos de deuda y depreciación del real (Barbosa & Pereira de Souza, 2010). De allí que el rumbo encarado por el gobierno haya estado fundado en un “ajuste necesario” a través de una política macroeconómica restrictiva que tuvo como ejes el cumplimiento de metas de inflación (a través del aumento de las tasas de interés) y el compromiso con el equilibrio fiscal. De hecho, el impacto de estas políticas redundó en la desaceleración del crecimiento, produciendo una “recesión técnica”, que sería retomado recién entre el segundo semestre de 2003 e inicios de 2004.

5 El MDB es uno de los partidos más antiguos del sistema político brasileño que se formó en la coyuntura de la distensión de la dictadura militar. Según Salas Oroño (2016), la fisonomía actual del MDB se configuró durante los años de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), donde estableció un vínculo “de coalición” colocando cargos en el Ejecutivo y en los esquemas de poder regionales y municipales a cambio de cohesionar una serie de recursos políticos parlamentarios que votaran a favor del oficialismo. Durante el gobierno de Lula, cuando se destapó el llamado “escándalo del mensalao” alrededor del año 2005, el PT decidió establecer contactos orgánicos con el PMDB para

*priori*, considerada como un caso negativo o divergente respecto de este devenir. No obstante, sus vínculos con los grupos de poder fueron notables así como también la ruptura respecto de las políticas de gobierno implementadas por el PT. Ésta quedó plasmada incluso antes de su salida formal de la coalición de gobierno, concretada en marzo de 2016, cuando el 29 de octubre de 2015 el partido publicó el documento de oposición *Uma ponte para o futuro*, donde retomó las demandas emanadas de las corporaciones empresariales durante, al menos, los dos años previos<sup>6</sup> (Cassaglia, 2017a) y planteó el rumbo que debía seguir la economía y las incumbencias del Estado en esa dirección<sup>7</sup> (Cassaglia & Mercado, 2016). Con el posterior pedido de *impeachment* y, finalmente, la destitución de Dilma Rousseff (2011–2016), Temer accedió a la presidencia convirtiendo esas reivindicaciones en su programa de gobierno. Éste se sustanció, en particular, en dos medidas: la regulación del gasto fiscal (PEC No. 241/16)<sup>8</sup> (Cassaglia, 2017b) y la reforma sobre las leyes de trabajo, la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT).<sup>9</sup> Tras asumir, además, conformó un gabinete con mayoría de hombres blancos y fue el primero en excluir la participación de mujeres (en esa primera conformación) y de minorías étnicas desde la transición democrática en 1985.

Como parte de una investigación en curso,<sup>10</sup> el presente trabajo se enfoca en la descripción de las trayectorias de funcionarios que se desempeñaron en los cargos ministeriales durante el gobierno de Michel Temer, tomando la base de datos de elaboración propia realizada en el marco del Observatorio Electoral de América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, donde fueron sistematizados los perfiles de los ministros de los distintos

---

asegurar, entre otras cosas, que no prosperaran los pedidos de *impeachment* y, a la vez, garantizar acuerdos territoriales y regionales. Formalmente el PMDB ingresó a la coalición de gobierno en 2010, en la elección donde Dilma Rousseff llegó por primera vez a la presidencia.

6 Evidencia de ello es el apoyo de las corporaciones de los distintos sectores de la economía al tratamiento en el Congreso de la mencionada PEC a través de un manifiesto hecho público el 7 de octubre de 2016, con el título de: “En defensa de un límite para los gastos públicos”.

7 *Uma ponte para o futuro* (29 de octubre de 2015). Brasília: Fundação Ulysses Guimarães. Allí, el diagnóstico trazado destacaba la crisis fiscal del Estado debida al gasto público por encima de la renta nacional “resultando en una trayectoria de crecimiento insustentable de la deuda pública (...) a menos que reformas estructurales sean hechas para contener el crecimiento del gasto”. Un equilibrio duradero de las cuentas públicas, se define, en consonancia, como una “cuestión previa” que “ninguna visión ideológica puede cambiar”. Por otra parte, señalaba que los motores de crecimiento que habían traccionado la economía brasileña, las ganancias extraordinarias del sector externo y el aumento del consumo familiar se encontraban “agotados”, y “un nuevo ciclo de crecimiento deberá apoyarse en la inversión privada y en los aumentos de competitividad del sector externo”. En este nuevo esquema, las incumbencias del Estado se sintetizan en la reducción del gasto público, en orden a afectar positivamente las expectativas de los agentes económicos.

8 Promulgada como la Enmienda Constitucional No. 95 el 15 de diciembre de 2016, mediante la cual se impuso un “techo” al gasto fiscal por los siguientes 20 años.

9 La CLT es la legislación laboral promulgada por Getúlio Vargas el 1º de mayo de 1943, durante el período del *Estado Novo* (1938–1945). El 13 de julio de 2017 fue modificada mediante la ley No. 13.467 y se hizo efectiva a partir de noviembre del mismo año.

10 Este artículo presenta resultados parciales del proyecto de investigación UBACYT “Estado, élites y grupos económicos en América Latina (2008–2017)”, dirigido por Inés Nercesian, en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales.

gabinetes.<sup>11</sup> El artículo propone preguntas e hipótesis de trabajo a partir de identificar continuidades y rupturas con las composiciones de los gabinetes ministeriales de los distintos gobiernos durante el período de la *Nova República* (1985–), empleando para ello fuentes secundarias.<sup>12</sup>

### El gabinete de Michel Temer (2016–2018)

El gabinete brasileño estuvo compuesto por 29 Ministerios y Secretarías con rango ministerial<sup>13</sup> y en total hubo 66 funcionarios que pasaron por esos cargos. En cuanto al perfil sociodemográfico, la edad promedio de los mismos es de 55 años y resalta la preponderancia de hombres, pues solamente hubo 2 (3,0%) mujeres en todo el gabinete. La escasa presencia femenina continúa una tendencia histórica que alcanzó apenas a ser muy parcialmente revertida a partir de los mandatos de Lula, donde llegó a un 9,7% del total durante su primer mandato y a un 13,2% en el segundo. Lo mismo ocurre con los indicadores etarios, donde históricamente la mitad de los ministros han tendido a superar los 50 años, correspondiéndose esta media de edad con la registrada durante los mandatos de Lula (55 años) y muy cercana a la de FHC (54 años).

Otro atributo clave para comprender la experiencia de Temer es la elevada inestabilidad que han tenido los ministros en sus funciones, con algunas excepciones. Ello se refleja en una permanencia en el cargo, en promedio, de solamente 14 meses.

En lo que respecta al origen de los funcionarios, la mayoría corresponde a la región sudeste del país, (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo) con 37,9%, seguida por la región nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco y Piauí) con el 28,7% y sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) con 19,7%. Esta distribución geográfica se relaciona con el grado de diversificación del sistema productivo y el regionalismo que conserva el país. En este sentido, la lógica federativa se suma a la de los acuerdos partidarios como criterio de elección de los ocupantes de las carteras. En este guarismo, no sorprende la continuidad histórica de la tradicional sobrerrepresentación del Sudeste del país, región más poblada y con el PBI más alto.

Con respecto al nivel educativo, el conjunto de ministros poseyó una carrera universitaria, exceptuando un único caso. La calificación del gabinete también denota una continuidad en la medida en que históricamente solamente un mínimo porcentaje de ministros (un 3,4% del conjunto) no poseyó una titulación de tercer grado. Más importante aún resulta el ámbito en que tuvo lugar la formación universitaria de los funcionarios, la cual se repartió del siguiente

11 La base se elaboró a partir de datos públicos: páginas oficiales estatales, ministerios, currículums personales, redes sociales personales y medios periodísticos. Se tomó como unidad de análisis a cada ministro y se consideraron las siguientes dimensiones: 1. Sociodemográficas (país, período, ministerio, puesto, sexo, lugar de nacimiento); 2. Socioeducativas: (carrera, universidad, posgrado, país de realización del posgrado, título de posgrado); 3. Ocupacionales: (trayectoria, ocupación en un puesto directivo, actividad de desempeño, origen de la empresa, ocupación anterior al cargo, sector, actividad, origen de la empresa), 4. Participación política (participación en partidos, en organismos de la sociedad civil, en ONGs).

12 Se referencian en este artículo los trabajos de Adriano Codato & Paulo Franz (2017) y Maria Celina D'Araujo (2009) los cuales, en conjunto, aportan datos acerca de las presidencias de José Sarney (1985–1990), Fernando Collor de Mello (1990–1992), Itamar Franco (1992–1994), Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010).

13 Originalmente, al asumir funciones el 12 de mayo de 2016, este número era de 24, en virtud de la fusión de algunos de los 31 ministerios preexistentes.



modo: en primer lugar las universidades públicas, luego las privadas laicas y, mucho más atrás, las privadas confesionales y la formación en el exterior. La superioridad del ámbito nacional por sobre el exterior en la realización de carreras universitarias denota la relevancia de la formación de cuadros para la administración pública como un rasgo persistente en el Brasil.

Cuadro 1. Formación universitaria

Pública	31	47,0%
Privada laica	23	34,8%
Privada confesional	8	12,1%
Extranjero	3	4,5%
No realizó	1	1,5%
Total general	66	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

El perfil de las carreras de grado donde se formaron los funcionarios tiene relación con el perfil del gobierno. Por este motivo resulta relevante que la carrera predominante en Brasil es la de abogacía: un 45,5% se formó en el campo de las ciencias jurídicas, seguido por ingeniería (12,1%), economía (10,6%) y administración de empresas (10,6%), entre otras.

Cuadro 2. Carreras de grado

Abogacía y ciencias jurídicas	30	45,5%
Ingeniería	8	12,1%
Economía	7	10,6%
Administración de empresas	7	10,6%
Sociología y ciencias humanas	3	4,5%
Otros	3	4,5%
Psicología	3	4,5%
Medicina	2	3,0%
Educación	1	1,5%
Comunicación y medios	1	1,5%
No realizó	1	1,5%
Total general	66	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

La mayor pertenencia al campo del derecho es justificada, según D'Araujo (2009), puesto que es éste, tradicionalmente, el ámbito de formación básica para la política brasileña. La misma autora constata que en la serie histórica, al nivel de posgrado el orden se invierte, ocupando el primer lugar las áreas relacionadas con la economía, la administración y las ciencias sociales, disciplinas de carácter más técnico valorizadas tanto para los

cargos de gobierno como por el mercado en décadas recientes, y luego, en segundo lugar, las ciencias jurídicas. Este hecho no se verifica en el presente caso, puesto que, en cuanto al tipo de formación de posgrado, sigue siendo ligeramente mayor el número de quienes eligen una formación vinculada al mundo de las ciencias jurídicas y el derecho (19,7 %), y luego a la economía y las finanzas (18,2%).

Cuadro 3. Formación de posgrado

Derecho	13	19,7%
Economía y finanzas	12	18,2%
Administración y gestión pública	10	15,2%
Otros	5	7,6%
Ciencias sociales y humanas	2	3,0%
Salud	2	3,0%
Ciencias políticas	1	1,5%
No realizó	21	31,8%
Total general	66	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

La formación en el nivel de posgrado es relevante porque constituye un rasgo que termina de delinear con mayor precisión el perfil de gobierno. Los datos muestran que el número de funcionarios con título de posgrado es de 68,2%. De manera general, también existe una continuidad en lo que hace al elevado nivel educativo del conjunto, comparable incluso con el período de FHC, donde el perfil técnico de su composición redundó en una mayor escolaridad en términos de posgraduación (que alcanzó un 62,5% en su primer gobierno) aunque, como fue mencionado anteriormente, el carácter de la formación en términos disciplinares se presenta divergente.

En relación al lugar donde fue realizado el posgrado, la evidencia refuerza los elementos señalados más arriba: el 43,9% realizó sus posgrados en el país, 16,7% en Estados Unidos, 6,1% en Europa y 1,5% en otros lugares. Se destaca así, nuevamente, la formación en universidades públicas y nacionales como un rasgo distintivo en la producción de cuadros para la vida pública. Según un investigador brasileño especializado en estos temas, “las universidades forman elites [...] porque está vinculado eso con la estructura organizativa del Estado [donde] es muy fuerte [la] presencia de ideología meritocrática” (Daniel, comunicación personal, 2018),<sup>14</sup> mientras que un ex alto funcionario durante los gobiernos del PT, Ministro de Ciencia y Tecnología de Lula, consultado respecto de sus colaboradores comentaba “gran parte de ellos, voy a decir gran parte para no decir todos, salieron de la universidad” (Claudio, comunicación personal, 2018).

<sup>14</sup> Las entrevistas fueron realizadas a ministros, investigadores o periodistas. Por tratarse algunas de ellas de entrevistas realizadas a funcionarios que hacía muy poco habían concluido sus funciones y se requería conservar su anonimato, se optó por unificar y anonimizar todas ellas.

Otra de las dimensiones analizadas es la participación en partidos políticos de los funcionarios. En congruencia con el perfil ministerial que hemos ilustrado, en Brasil el número de quienes se reconocen como miembros de un partido asciende a 65,2%, distribuida de la siguiente manera:

Cuadro 4. Participación política partidaria

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	18	41,9%
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	6	14,0%
Progressistas (PP)	4	9,3%
Partido Popular Socialista (PPS)	4	9,3%
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	2	4,7%
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	2	4,7%
Partido Verde (PV)	2	4,7%
Otros	5	11,6%
Si	43	65,2% (100%)
No	23	34,8%
Total general	66	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

La presente composición del gabinete brasileño se revela, además, coincidente con algunas tendencias históricas: altos grados de involucramiento en la política y la gestión pública en cargos directivos como instancia previa al arribo al cargo ministerial, lo cual permite identificar a los ministerios como “espacios de experiencia política acumulada” (D’Araujo, 2009). Otro aspecto que se repite es la preponderante filiación de los funcionarios al partido del que proviene el presidente, una tendencia que se acentuó durante los gobiernos del PT, aunque se justifica en ese caso, a diferencia del presente, porque se trataba de una nueva fuerza política que llegaba al poder estatal (Codato & Franz, 2017). Asimismo, ocurre también que, a lo largo de la serie histórica, el PT y el PSDB son mutuamente excluyentes en la composición de los gabinetes, siendo el MDB el “fiel de la balanza” (D’Araujo, 2009) con presencia en todos ellos.

Por otra parte, la participación en organismos de la sociedad civil muestra la siguiente evidencia: en Brasil un 13,6% formó parte de organismos corporativos por sobre los religiosos (9,1%) y gremiales, sindicales y estudiantiles (7,6%). La participación en ONG's también resulta minoritaria, con un 19,7%. La vinculación con organismos de la sociedad civil continúa, atendiendo a la serie histórica, siendo minoritaria. Se registra también una continuidad en lo que hace a la superioridad de adscripción a organizaciones corporativas patronales, que alcanza, de manera previsible, los mayores porcentajes durante los gobiernos de Collor de Mello (25,7%) y FHC (20,5% y 26,8%), por sobre la pertenencia a asociaciones gremiales y sindicales, respecto de las cuales el primer gobierno de Lula representó un compromiso político inédito (con 26,2% de los ministros).

Cuadro 5. Participación en organismos de la sociedad civil

Corporativos (empresariales)	9	13,6%
Gremiales/Sindicales	5	7,6%
Religiosos	6	9,1%
Otros	1	1,5%
No registra	45	68,2%
Total general	66	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

El conjunto de datos hasta aquí expuesto es pasible de ser inscrito dentro de elementos de larga duración propios del análisis sociológico histórico. En Brasil se dio un proceso de formación prematura del Estado nacional, en el sentido de que tempranamente se constituyó una clase burocrática, heredera del aparato de administración colonial, aunque la expansión de la arena política se llevó a cabo de manera lenta y restringida (Trindade, 1986). De ahí que la estatalidad brasileña tiene mayor peso que los partidos y los movimientos populares en la definición de las cuestiones centrales de la política (De Riz, 1986). En cuanto a los partidos, éstos han sido de creación tardía y con rasgos de debilidad y fragmentación, dada la persistente primacía de los grupos políticos de carácter regional que dificultó la posibilidad de construir partidos orgánicos de alcance nacional (Ansaldi, 1995). La conformación de un sistema de partidos modernos acontecería recién en 1945, ante la apertura democrática luego del período del *Estado Novo* (1937–1945). Más aún, al día de la fecha no existe ningún partido que haya sido creado antes del golpe de Estado de 1964 (Mainwaring, 1996; Meneguello, 2002). De manera tal que, si bien el de Brasil puede ser ubicado como un caso de debilidad partidaria, en lo que respecta a la administración del poder, las élites políticas en el Estado han ocupado un lugar de mediación respecto de los intereses de los distintos actores de la sociedad. De ahí que, aun cuando se trató de un gobierno con una fuerte orientación hacia el mercado, las élites económicas vehiculizaron sus demandas a través de las históricas élites políticas. Al respecto, Daniel (comunicación personal, 2018) sostuvo:

En Brasil no hay tanta *ceocracia*, hay presencia pero más difusas que tienen un perfil más técnico o un perfil muy vinculado al partido, las únicas sugerencias que los partidos hacen para componer el gobierno [...] Entonces en Brasil hay una [...] regla de oro que es poner gente que son de los partidos para componer el gobierno [...] la idea de *lobby* demuestra claramente cómo se articulan esos intereses empresariales privados con el Estado. No hay necesidad de estar, poner gente vinculada al mundo empresarial.

Consultado para esta investigación, también un ex Ministro que se desempeñó en el área de Cultura durante los gobiernos del PT afirmaba lo siguiente:

Hay una intermediación ahí. Tu no hacés política solamente con tú voluntad, tú tienes que analizar todo el tiempo como creas una posibilidad de gobernabilidad, creo que hay

una necesidad de atender a las demandas de partes de la sociedad [con] los que tienen los medios de producción, por ejemplo. No es solamente conflicto, hay puntos en común (Franco, comunicación personal, 2018).

A lo que Claudio (comunicación personal, 2018) agregaba

Es una cuestión de un país capitalista. El empresario participa siempre en la política. O bien participan directamente [...] o bien participan a través de sus apoderados y sus representantes. No altera el juego de la política [...] cuando un empresario va para el Estado, él va a defender sus intereses privados, cuando va para el Congreso, él va para defender sus intereses privados, cuando él va para su corporación está defendiendo sus intereses privados. Ese es el juego.

Además de los factores mencionados pueden señalarse otros dos rasgos en el caso de brasileño. El presidencialismo brasileño impulsa a la realización de acuerdos entre las fuerzas partidarias, de manera tal que, según Codato & Franz (2017), el reclutamiento ministerial cumple una doble función: la de asegurar que la formulación e implementación de políticas públicas esté de acuerdo con el programa de gobierno asumido por el Presidente y, al mismo tiempo, conforma un mecanismo de transacción política destinado a obtener el apoyo de esos proyectos en el Congreso. En ese marco, el presidente electo debe atraer a otros partidos a integrar el gobierno conformando un esquema de acuerdo con distintas fuerzas políticas. En relación a esto, Franco (comunicación personal, 2018) sostuvo que “[en] Brasil el presidente es electo pero nunca puede gobernar solamente con los partidos que hacen parte de la base, porque no hay sustentabilidad parlamentaria, entonces tiene que atraer otros partidos para ser parte del gobierno”. Por otro lado, la presencia de las bancadas corporativas en el parlamento, transversales a las adscripciones partidarias de los legisladores, favorece la participación de representantes de diversos intereses en ese cuerpo canalizando sus demandas a través de esa instancia. En ese sentido, también señalaba que “[la] composición del parlamento ya es bastante hegemónica de empresarios. Empresarios, hacendados y de las élites en general, o cuando no son de origen, defienden sus intereses”. Frente a la pregunta acerca del gabinete ministerial de Temer, indicó además “los empresarios pudieron ir para la playa porque había quién estuviera defendiendo sus intereses”.

La trayectoria ocupacional constituye otro indicador relevante para caracterizar el perfil de los gabinetes ministeriales. Para ello se tomaron dos dimensiones: la trayectoria tomada como conjunto, es decir el desempeño profesional a lo largo de toda la carrera, así como también, el último cargo antes de asumir la función. Así, se pudo identificar distintos tipos de semblanzas. Entre quienes tienen una trayectoria realizada íntegramente en la órbita pública es común que se trate de cuadros políticos que fueron desempeñando cargos electivos o ejecutivos, o bien aquellos que han cultivado una trayectoria ligada a la gestión pública en virtud de su calificación técnica o su ejercicio profesional, en muchos casos en combinación de un desarrollo académico en universidades públicas (Bustamante, 2013; Joignant, 2011a, 2011b). Entre quienes tienen una trayectoria público-privada, existen dos perfiles. Quienes luego de una trayectoria en el mundo privado dan el salto hacia la vida política en cargos

electivos o en puestos ejecutivos (secretarios, subsecretarios), muchas veces en un nivel subnacional, o bien, quienes recurrentemente transitan entre ambos ámbitos, es decir, un funcionario cuya trayectoria tiene base en el sector privado y se incorpora intermitentemente a la gestión pública, a partir de ser convocado o convocada por la presidencia de acuerdo a cierta afinidad política. En estas última situación es común el fenómeno de la “puerta giratoria” (Castellani, 2018; Durand, 2006; Durand & Crabtree, 2017). La tercera trayectoria corresponde a quienes han transitado exclusivamente el mundo privado, en general se trata de empresarios (CEOs, directores o gerentes), dirigentes de entidades corporativas o quienes poseen consultoras o desempeñan otro tipo de actividades de asesoría profesional vinculadas al mundo de los negocios.

El análisis de la trayectoria ocupacional, en primer lugar, muestra datos ilustrativos. El 60,6% del funcionariado se ha desempeñado en la órbita pública en forma exclusiva, el 37,9% posee una trayectoria público–privada y sólo el 1,5% tuvo una trayectoria en el ámbito privado exclusivamente.

Dentro del gabinete de Temer, el número de funcionarios que tuvieron cargos directivos o fueron propietarios de empresas en algún momento en su trayectoria es de 20 (30,3%). Todos ellos, exceptuando el caso de uno de sus ministros de Turismo, quien trabajó durante gran parte de la misma en empresas multinacionales (entre ellas Mercedes Benz y British Petroleum), lo hicieron en empresas dentro del ámbito nacional. Asimismo, en relación a la participación en organismos multilaterales de crédito, solamente el presidente del Banco Central presenta experiencia laboral en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A continuación, se exponen las trayectorias agrupadas según el sector del que provienen:

Cuadro 6. Trayectoria ocupacional (Actividad de desempeño)

Administración Pública y Defensa	40	60,6%
Actividades Profesionales (incluye Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	11	16,7%
Actividades Financieras	4	6,1%
Industria Manufacturera	1	1,5%
Información y Comunicación	4	6,1%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	2	3,0%
Enseñanza, investigación académica	1	1,5%
Artes, Entretenimiento y Recreación	1	1,5%
Industria Automotriz	1	1,5%
Construcción	1	1,5%
Total general	66	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

Por otro lado, en cuanto al último cargo desempeñado inmediatamente antes de asumir como ministro, solamente el 12,1% se encontraba desempeñando funciones en el mundo privado al momento de ser convocado a formar parte del ministerio y un 87,9% lo hacía en la órbita pública. Entre quienes trabajaban en el sector público, el 51,7% lo hacía en algún



cargo jerárquico no electivo dentro del Poder Ejecutivo, en los distintos niveles administrativos de gobierno.

Cuadro 7. Ocupación anterior al cargo (Actividad de desempeño)

ACTIVIDAD DE DESEMPEÑO	CANTIDAD	%	PROCEDENCIA
1. Administración Pública	58	87,9%	Poder Ejecutivo (31), Legislativo (20), Judicial (1), Entes autárquicos estatales (6)
2. Sector Privado	8	12,1%	
2.1. Actividades Financieras	2	3,0%	Banco Itaú (1), J&F Holding (1)
2.2. Actividades Profesionales y consultorías (Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	6	9,1%	A2B Consultoria Empresarial Ltda. (1), Pereira, Moraes e Oliveira Sociedade de Advogados (1), Escritório de Advocacia Sergio Bermudes (1), Torquato Jardim Advogados Associados (1), Medina Osório Advogados (1), Independiente (1)

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

Cuadro 8. Ocupación anterior al cargo (Sector público)

Cargo no electivo en Poder Ejecutivo	31	53,4%
Jerárquico	30	51,7%
No jerárquico	1	1,7%
Cargo electivo en Poder Legislativo	20	34,5%
Cargo no electivo en Poder Judicial	1	1,7%
Cargo en ente autárquico o empresa dentro del ámbito estatal	6	10,3%
Total general	58	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

En conjunto, estas evidencias terminan de delinear el perfil esbozado hasta aquí. Podemos coincidir con D'Araujo (2009), que el cargo de ministro puede considerarse como un "premio" a una trayectoria exitosa en la política partidaria y una acumulación de experiencia en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno, rasgos que resultan coherentes con la edad promedio de acceso al cargo, la participación política previa y el nivel de calificación, así como la impronta nacional y pública de la formación. El involucramiento de los ministros en actividades empresariales y grupos económicos, por su parte presenta, una vez más, una continuidad histórica. Éste no se vincula directamente con el desarrollo de trayectorias o la procedencia directa del sector privado, la cual es baja. Codato & Franz (2017) constatan que las trayectorias correspondientes al sector privado representaron un 12,0% (14 funcionarios) del gabinete de FHC, y apenas un 6,5% (9 funcionarios) del de Lula, considerando como conjunto los dos términos de ambos mandatarios. D'Araujo (2009), por su parte, relevando la presencia de cargos de director de empresa dentro de la trayectoria de los ministros entre los años 1985–2008, presenta los siguientes datos:

Cuadro 9. Ministros con cargo de director de empresa (1985–2008)

	%
Sarney	26,0
Collor	12,3
Itamar	12,3
FHC (1º período)	12,3
FHC (2º período)	17,8
Lula (1º período)	8,2
Lula (2º período)	11,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* de la *Fundação Getúlio Vargas* (Cpdoc/FGV).

Finalmente, si ante la evidencia presentada queda clara la intermediación del sistema político y la burocracia pública entre los intereses corporativos y aquellos que son reproducidos por el Estado mediante políticas públicas, cabe la pregunta acerca de por qué son estos asumidos y vehiculizados por los funcionarios de gobierno, sin ser ellos mismos, como sugeriría esta investigación, de esa extracción en términos de clase. Sin pretender responder exhaustivamente esta indagación, sino más bien indicándola como un programa de investigación futuro, proponemos recuperar algunas de las claves anteriormente enunciadas: la persistente presencia del empresariado en la política, en particular, a través de los partidos y el parlamento, sumada a la necesidad de los gobiernos de atraer a otras fuerzas políticas para asegurar la gobernabilidad, así como también las estrategias de acción corporativa empresaria<sup>15</sup> y *lobby*, cuya influencia sobre las decisiones tomadas desde el Estado no debe ser soslayada. A todo ello, es pertinente sumar un análisis de coyuntura. En esa dirección, Daniel (comunicación personal, 2018) sugería en una de las entrevistas realizadas:

donde aparece una crisis económica [...] la posibilidad de concesiones que se da para los diferentes sectores se reduce considerablemente entonces viene la necesidad política de contener los gastos públicos [...] hay un desplazamiento político de esos grupos que estaban vinculados al frente neodesarrollista con los intereses de los trabajadores intentando hacer reformas el capitalismo brasileiro.

### Reflexiones finales

Una visión del conjunto, enmarcada en variables de largo aliento, nos permite volver inteligible, en el caso del gobierno Temer (2016–2018), un gabinete de ministros que combina un perfil eminentemente político, característica sobresaliente del funcionariado público brasileño en el largo plazo, con un perfil técnico, sobre todo en determinadas áreas, el cual posee, no obstante,

<sup>15</sup> Nos referimos a la acción política encarada por los empresarios a través de sus organizaciones representativas o corporaciones (Dossi, 2010, 2011, 2012).

una impronta nacional en cuanto a la escolaridad y la formación de sus integrantes. Ello denota un Estado donde persiste con un elevado grado de institucionalidad la formación de cuadros para la vida pública, plasmado en centros educativos de diferente nivel dentro del país. Asimismo, y pese a la presencia de largas trayectorias vinculadas al ámbito privado y al mundo empresarial, con evidentes relaciones en los distintos sectores de la economía, plasmados o no en la adscripción a entidades corporativas patronales, es de destacar la mediación que el sistema político brasileño, no obstante su fragmentación en los múltiples niveles administrativos de gobierno y la volatilidad de las filiações partidarias, sigue ejerciendo respecto de la representación de intereses privados en la esfera pública.

Esta evidencia, si se compara con las anteriores composiciones del alto funcionariado del país en el período de la *Nova República* (1985–), denota más continuidades que rupturas, aún pese a las sucesivas transformaciones ocurridas en el régimen de acumulación de capital a lo largo del mismo término. Hasta tal punto es así que, indagados sobre la posibilidad de esbozar una caracterización del cuerpo funcional del gobierno Temer, algunos de los entrevistados manifestaban:

[Se trata de] personas descalificadas para la actividad pública, calificadas para el asalto a la cosa pública [...] Es un grupo sin compromiso, ni siquiera con el capitalismo nacional, sin compromiso con el país (Claudio, comunicación personal, 2018).

Primero [es] ilegítimo porque es fruto de un golpe institucional, segundo vino con la misión de empezar el proceso de construir un grande proceso económico político y social en Brasil, vendiendo el patrimonio, o intentando vender las grandes empresas, intentando reducir el tamaño del Estado para facilitar que seamos una sociedad sin regulación, una sociedad solamente sometida al capital (Franco, comunicación personal, 2018).

Como se ve, en ambas se destaca la ruptura respecto del modelo macroeconómico precedente y el marcado sesgo pro empresarial de las políticas públicas implementadas y los intereses asumidos, no obstante, no surge de ellas como rasgo distintivo, el perfil corporativo de los propios funcionarios, sino que se definen más bien en términos de su descalificación y las condiciones políticas ilegítimas de su acceso al poder. Éste último elemento merece, no obstante, ser resaltado.

Michel Temer asume, como fue explicado al inicio de este escrito, con una clara voluntad de romper, con relativo éxito, con un conjunto de políticas públicas de carácter redistributivo impulsadas desde los gobiernos del PT. La vuelta a la ortodoxia en política macroeconómica, demandada por los poderes fácticos, pero también la creciente intervención pública de la corporación militar en la política,<sup>16</sup> pueden ser ubicados como los rasgos salientes de su gobierno,

---

16 Entre cuyos hitos se pueden citar la intervención militar de Río de Janeiro dispuesta por Temer el 16 de febrero de 2018; el asesinato en ese mismo contexto de Marielle Franco el 14 de marzo, concejala de esa ciudad por el *Partido Socialismo e Liberdade* (PSOL), quien había denunciado abusos de autoridad contra los habitantes de las favelas, junto con Anderson Pedro Gomes; la designación del General Joaquim Silva e Luna al frente de la cartera de Defensa (revirtiendo la desmilitarización del comando de esa área, en manos de civiles desde la reforma implementada por FHC en 1999) y los pronunciamientos mediáticos del General (R) Hamilton Mourão, actual Vicepresidente, y del

y algunas de las claves para comprender el de su sucesor, Jair Bolsonaro (2019–); cuyo proyecto político, tal como fuera explicitado a lo largo de su campaña, parecería sugerir una continuidad y, más aún, una profundización de ambos elementos.

Al descontento por los efectos, ya visibles, de las reformas implementadas, las condiciones de acceso a la presidencia determinaron que Temer no pudiera nunca trascender el umbral de 14 puntos de aprobación de su gestión.<sup>17</sup> Ello denota el carácter transicional de su experiencia en términos políticos,<sup>18</sup> sobre todo si se la observa en relación a la composición inicial del gabinete de Bolsonaro.<sup>19</sup> Si en su programa de gobierno, como fuera antedicho, éste evidenciaría trazos de continuidad, parecería plantear una verdadera ruptura en lo que hace al reclutamiento de sus ministros, en consonancia con sus manifestaciones de conformar un gabinete con un perfil técnico, desestimando elecciones en virtud de acuerdos partidarios o afinidades ideológicas.<sup>20</sup> Una mirada somera a los actuales altos funcionarios brasileños revela trayectorias fuertemente vinculadas al sector de las finanzas<sup>21</sup> y el agronegocio,<sup>22</sup> con lazos con los Frentes Parlamentarios,<sup>23</sup> pero ajenas a la burocracia pública de carrera, muchas de ellas incluso desconocidas hasta el momento de su designación dentro del espectro político.<sup>24</sup> Sin ninguna pretensión de exhaustividad, pueden mencionarse, en ese registro, las del Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central. El primero, doctorado en esa disciplina en la Universidad de Chicago en 1978, pasó por la Universidad de

---

propio Comandante del Ejército, General Eduardo Villas Bôas.

17 De hecho, Temer terminó su mandato con el porcentaje de aprobación más bajo de todos los gobiernos de la *Nova República*, con 7 puntos, por debajo de Sarney y Collor (ambos con 9%). *Avaliação do Presidente Michel Temer, Dezembro*. 2018. Instituto Datafolha. Disponible en <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/4ad661bf-31d5880195877403e2f4769at.pdf>. Acceso en: 9/12/2018.

18 Las elecciones generales de 2018 mostraron, como rasgo distintivo, el fuerte descontento con el sistema político en su conjunto, el cual se reflejó en el nivel de abstención (que fue del 20,33% en la primera vuelta y de 21,26% en el balotaje). La coalición gobernante se presentó dividida en dos candidaturas, la de Geraldo Alckmin por el PSDB y la de Henrique Meirelles, Ministro de Hacienda durante el gobierno de Temer, por el MDB, quienes obtuvieron los magros porcentajes de 4,76 y 1,20 respectivamente. A su vez, esta evidencia aporta una clave explicativa relevante para entender el arribo de Bolsonaro al máximo cargo ejecutivo, quien llega a ese puesto, a diferencia de Temer, mediante elecciones democráticas no obstante viciadas por, entre otros elementos, la proscripción de Lula (cuya candidatura fue inhibida el 31 de agosto de ese año por el *Tribunal Superior Eleitoral*). Datos extraídos del TSE, disponibles en: <http://www.tse.jus.br>. Acceso en: 9/12/2018.

19 Como Temer, Bolsonaro también llevó a cabo una reducción del número de ministerios, en este caso a 22 carteras.

20 *O ministério de Bolsonaro é um show de horrores*, Carta Capital (25/11/2018). Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-ministerio-de-bolsonaro-e-um-show-dehorrores-1>. Acceso en: 9/12/2018.

21 Nos referimos a Paulo Guedes, quien ocupa el Ministerio de Economía y a Roberto Campos Neto, Presidente del Banco Central.

22 Es el caso de Tereza Cristina, Ministra de Agricultura.

23 Además de Tereza Cristina, quien venía de ejercer su primer mandato como diputada federal (MS), referente del Frente Parlamentario Agropecuario o “bancada ruralista”, se puede contar el caso de Damares Alves, en el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, abogada de formación y pastora evangélica que se desempeñó como asesora del senador Magno Malta del Frente Parlamentario Evangélico.

24 Además de los anteriores, puede citarse la figura de Ricardo Vélez Rodríguez, Ministro de Educación, colombiano radicado en el país desde 1979, pero formado en el exterior y cuyo único vínculo con el ámbito académico nacional ha sido a través de la Escuela de Comando del Estado Mayor del Ejército.

Chile a inicios de la década de 1980,<sup>25</sup> y a su retorno al país fundó el Banco Pactual y, posteriormente, BR Inversiones (luego Bozano Inversiones) cuya presidencia abandonó para asumir el cargo. El segundo, formado en Economía en la Universidad de California, se desempeñó en el Banco Bozano Simonsen (parte del mismo grupo económico) y más recientemente, en el Banco Santander, del cual proviene. En ambos casos, esta es su primera experiencia en la gestión pública.<sup>26 27</sup> En relación a ello, Franco (comunicación personal, 2018) trazaba el siguiente diagnóstico:

Se está viendo que los empresarios parecen [formar] un gobierno sangre puro de ellos, sin mediaciones. Esa es la dificultad para ellos porque hacer política sin hacer mediaciones de intereses con otras clases sociales necesariamente lleva a la sociedad al uso de la represión [...] y el hecho de ser sangre puros, sin ninguna mediación, sin ninguna articulación, ninguna concesión, eso va a radicalizar el conflicto en Brasil, vamos a tener períodos de mucha inestabilidad, no me sorprendería si hubiera un uso más explícito de violencia del Estado.

Vinculado con esto último, y para finalizar, la articulación entre la corporación militar y el poder judicial, condensada en el gabinete de Bolsonaro,<sup>28</sup> podría considerarse el rasgo que termina de delinear el perfil del reclutamiento del funcionariado para componer su gobierno.<sup>29</sup> Evidencia, al mismo tiempo, el profundo resquebrajamiento del pacto político subyacente al presidencialismo de coalición (Salas Oroño, 2016) que se produjo con viraje de la centro derecha del espectro político (PSDB y MDB) hacia la coalición que propició el golpe de Estado a Dilma Rousseff, obligando a preguntarse acerca de la estabilidad del gobierno Bolsonaro, considerando las contradicciones al interior del propio proceso político, no solamente discursivas sino también en términos de sujetos e intereses representados y, junto con él, del conjunto del sistema político brasileño.

## Referencias

- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, 35 (Primer Semestre), pp. 22–51.
- (1995). Un caso de ficción de organización partidaria o la política sin partidos: Brasil, 1889–1945. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales, Nueva Época*, 32 (Mayo–Agosto), pp. 57–94.

25 *Brasil, el nuevo laboratorio de la extrema derecha: Las lecciones de Pinochet*, Revista De Frente (5/11/2018). Disponible en: <https://revistadefrente.cl/brasil-el-nuevo-laboratorio-de-la-extrema-derecha-las-lecciones-de-pinochet>. Acceso en: 11/1/2019.

26 *El gabinete Bolsonaro: intereses al interior del Gobierno*, CELAG (19/12/2018). Disponible en: <https://www.celag.org/el-gabinete-bolsonaro-intereses-interior-gobierno>. Acceso en: 11/1/2019.

27 *Quiénes son los 22 miembros del gabinete de Jair Bolsonaro en Brasil*, Infobae (1/1/2019). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/01/01/jair-bolsonaro-juramento-a-los-22-miembros-de-su-gabinete-sergio-moro-asumio-como-ministro-de-justicia>. Acceso en: 11/1/2019.

28 Que cuenta entre sus filas con cinco miembros de las Fuerzas Armadas. Entre las figuras que provienen del Poder Judicial, se destaca el ex juez federal Sérgio Moro, principal impulsor de la causa *Lava jato* y responsable de la condena en primera instancia de Lula el día 12 de julio de 2017 y su posterior detención, en abril de 2018.

29 Las semblanzas esbozadas fueron confirmadas por la información disponible en el Portal Oficial de la Presidencia: <http://www2.planalto.gov.br>. Acceso en: 11/1/2019.

- Barbosa, N.; Pereira de Souza, J. A. (2010). La inflexión del gobierno de Lula: Política económica, crecimiento y distribución. En Sader, E. & García, M. A. (Comps.), *Brasil entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 69–122.
- Boschi, R.; Diniz, E. (2004). *Empresários, interesse e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora de la UFMG/Iuperj.
- Bresser Pereira, L. C. (2006). O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3) (Julio–Septiembre), pp. 5–24.
- (2012). Brasil, sociedade nacional–dependente. *Novos Estudos*, 93 (Julio), pp. 101–121.
- (2017). La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Economía UNAM*, 40 (14) (Enero–Abril), pp. 48–66.
- Bresser–Pereira, L. C.; Diniz, E. (2009). Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. *Novos Estudos*, 84 (Julio), pp. 83–99.
- Bustamante, B. G. (2013). El estudio de las élites en Chile: aproximaciones conceptuales y metodológicas. *Intersticios Sociales*, 6, pp. 1–20.
- Cardoso, F. H. ([1972] 1993). *O Modelo Político Brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: DIFEL.
- Cassaglia, R. (2017a). Vehiculización de demandas y sentidos comunes sobre el Estado: el Foro de Convergencia Empresarial (Argentina) y la Confederação Nacional da Indústria (Brasil) (2013–2015). *E–l@tina*, 16 (62) (Enero–Marzo), pp. 33–45.
- (2017b). Demandas sectoriales ante los giros políticos en la región: la Confederação Nacional da Indústria y la Unión Industrial Argentina (2015 – 2016). *Question*, 1 (55) (Julio–Septiembre), pp. 157–174.
- Cassaglia, R.; Mercado, A. B. (2016). Neoliberalismo y posneoliberalismo en América Latina. Algunas consideraciones teóricas sobre el Estado y la política. *Puente y Puerta, Revista de la Carrera de Sociología*, Edición digital. Disponible en: <http://puenteypuerta.sociales.uba.ar/2016/12/02/neoliberalismo-y-posneoliberalismo-en-america-latina-algunas-consideraciones-teoricas-sobre-el-estado-y-la-politica>. Acceso en: 8/5/2019.
- Cassini, L.; García Zanotti, G. (2018). Financiarización del régimen de acumulación en Brasil: la evolución de la cúpula empresaria. En Schorr, M. & Wainer, A. (Eds.), *La financiarización del capital: Estrategias de acumulación de las grandes empresas en Argentina, Brasil, Francia y Estados Unidos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones, pp. 79–118.
- Castellani, A. (2016). La evolución de la élite económica en la Argentina de los años noventa. En Castellani, A. (Ed.), *Radiografía de la elite económica argentina*. Buenos Aires: UNSAM edita.
- (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276 (Julio–Agosto), pp. 48–61.
- Codato, A.; Franz, P. (2016). Technical–ministers and politician–ministers during PSDB and PT presidencies. *Brazilian journal of public administration*, 52 (5) (Septiembre–Octubre), pp. 776–796.
- (2017). Recrutamento ministerial no Brasil: comparando as presidências de FHC e Lula. *E–Legis*, 22 (10) (Enero–Abril), pp. 44–62.
- Codato, A.; Massimo, L.; Costa, L. D. (2017). Social positions and political recruitment: A study of Brazilian senators. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, 29 (3) (Diciembre), pp. 111–135.
- Codato, A.; Cavalieri, M.; Perissinotto, R.; Dantas, E. G. (2016). Economic mainstream and power:



- a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. *Nova Economia*, 26 (3), pp. 687–720.
- D’Araujo, M. C. (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV).
- (2011). PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade, Revista de Ciências Sociais da PUC–Rio*, Dossiê Especial (segundo semestre), pp. 65–100.
- (2014). Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. En D’Araujo M. C. (Org.), *Redemocratização e mudança social no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), pp. 205–229.
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *Desarrollo Económico*, 100 (Enero–Marzo).
- Diniz, E. (1978). *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930–1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ([1997] 2000). *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985–1995*. Rio de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas.
- Dossi, M. V. (2010). *La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989–2003* (Tesis Doctoral). Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (2011). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria. Un abordaje a partir de sus asociaciones representativas. *Temas y Debates*, 15 (21) (Agosto), pp. 71–102.
- (2012). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria. *Papeles de Trabajo*, 6 (9) (Junio), pp. 58–83.
- Durand, F. (2006). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.
- (2010). Empresarios a la presidencia. *Nueva Sociedad*, 225 (Enero–Febrero), pp. 68–85.
- Durand, F. & Crabtree, J. (2017). *Perú: elites del poder y captura política*. Lima: PUC, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Furtado, C. ([1959] 1962). *Formación económica de Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1965). *Dialéctica del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1992). *Brasil: La construcción interrumpida*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1998). *El capitalismo global*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Joignant, A. (2011a). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990–2010). En *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990–2010)* (pp. 49–76). Ediciones Universidad Diego Portales.
- (2011b). Las élites gubernamentales como factor explicativo de un modo político y económico de desarrollo: el caso de Chile (1990–2009). *Serie Avances de Investigación*, 58. Recuperado de: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance\\_Investigacion\\_58.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance_Investigacion_58.pdf). Acceso en: 8/5/2019.
- Mainwaring, S. ([1995] 1996). *Brasil: Partidos Débiles, Democracia Indolente*. En *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América*. Universidad de Texas, CIEPLAN.
- Martuscelli, D. (2013). *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil* (Tesis Doctoral). Instituto

- de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estadual de Campinas.
- (2018). Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. *Crítica Marxista*, 47, pp. 55–74.
- Meneguello, R. (2002). El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985–1998). En *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Nercesian, I. & Cassaglia, R. (2019). Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016–2018). Un análisis comparativo. *Telos*, 19 (2) (Mayo–Agosto), pp. 372–400.
- Perissinotto, R.; Dantas, E. G.; Codato, A.; Filipi, T. M. (2015). Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930–1964). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED)*, 7 (7), pp. 57–102.
- Salas Oroño, A. (2016). Brasil 2016: del presidencialismo de coalición al golpismo. *Prácticas de oficio*, 17 (Agosto), pp. 30–36.
- Singer, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, 85 (Noviembre), pp. 83–102.
- (2012). *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. San Pablo: Companhia das letras.
- (2015). Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014). *Novos Estudos*, 102 (Julio), pp. 43–71.
- Trindade, H. (1986). La construcción del Estado nacional en Argentina y Brasil (1810–1900). *Revista Mexicana de Sociología*, 48 (1) (Enero–Marzo), pp. 137–166.
- Viguera, A. (1996). Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada. *Nueva Sociedad*, 143 (Mayo–Junio), pp. 174–189.
- Wright Mills, C. (1963 [1956]). *La élite de poder*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

# Entre la eximia grabadora y la locura

## Discursos en torno la producción gráfica de Aída Carballo

Lucía Laumann<sup>1</sup>

### Resumen

Aída Carballo (Buenos Aires, 1916–1985) fue una artista de formación y actuación polifacética, aunque su participación en el campo de las artes no encuentra correlato con el lugar que ocupa en la historiografía del arte argentino y el modo en que ha sido abordada su producción. El objetivo del presente artículo es analizar la fortuna crítica que tuvo la producción gráfica de Aída Carballo, así como las representaciones en los discursos textuales de la figura de la artista. Examinando diversos textos dentro del proceso de construcción de su trayectoria –abarcando artículos ligados al periodismo y la prensa gráfica, así como otros vinculados a la organización de exposiciones o a la circulación popular de libros y fascículos–, este trabajo procura relevar las categorías construidas y utilizadas para pensar sus estampas y la imagen de la artista, y distinguir las transformaciones discursivas. Tensionar la totalidad de estos textos, aquellos contemporáneos respecto de los *post mortem*, permitirá observar la incorporación de nociones vinculadas a la locura, como categoría desde la cual se estudia su producción, y la construcción de un mito de artista víctima, como idea construida y reproducida por ciertos autores.

Palabras claves: Aída Carballo; grabadora; fortuna crítica

### Abstract

Aída Carballa (Buenos Aires, 1916–1985) was an artist of multifaceted training and performance, although his participation in the field of arts finds no correlation with the place he occupies in the historiography of Argentine art and the way in which his production has been approached. The main aim of this article is to analyze the critical fortune that the graphic production of Aida Carballo had, as well as the representations in the textual speeches of the artist's figure. Considering various texts during the process of his career's construction –boarding articles linked to journalism and the graphic press, as well as others linked to the organization of exhibitions or the popular circulation of books and fascicles – this paper seeks to reveal the categories built and used to think about his prints and the image of the artist, and distinguish the discursive transformations. Stressing the totality of these texts, those contemporaries with respect to post-mortems, will allow observing the incorporation of notions linked to madness, as a category from which her production is studied, and the construction of a victim-artist myth, as a constructed idea and reproduced by certain authors.

Keywords: Aída Carballo; woman engraver; critical fortune

---

<sup>1</sup> TAREA Instituto de Investigaciones sobre Patrimonio Cultural, Universidad Nacional de San Martín. lucilaumann@gmail.com

## Introducción

Aída Carballo (Buenos Aires, 1916–1985) fue una dibujante, grabadora, ceramista y pintora porteña, y aunque su formación polifacética da cuenta del manejo de todas estas disciplinas, su producción más abundante está vinculada a la gráfica, desde obra artística impresa a través de distintos medios hasta ilustraciones de textos y poemas. Es con ésta amplia producción que Aída participa de múltiples salones, premios y bienales desde 1947, obteniendo múltiples premios y reconocimientos. A partir de éste momento su participación en el campo artístico local se va a desarrollar entre su presencia en premios y salones nacionales, provinciales y municipales como artista y como jurado, así como desde su lugar de docente en espacios de formación artística oficial –siendo integrante de los claustros docentes de la Escuela Nacional de Artes Visuales "Manuel Belgrano", la Escuela Nacional de Bellas Artes "Prilidiano Pueyrredón" y la Escuela Nacional de Danzas– como desde su taller particular en donde recibía y formaba estudiantes. Al mismo tiempo, Aída participa de bienales y muestras individuales y colectivas de índole nacional e internacional, siendo su obra adquirida por diversas colecciones particulares y museos.

Sin embargo, la participación de Aída Carballo en el campo de las artes no encuentra correlato con el lugar que ocupa en la historiografía del arte argentino y latinoamericano y el modo en que ha sido abordada su producción. Si bien en su propia época fue reconocida por su labor pedagógica y artística, en catálogos y libros posteriores poco hay escrito o estudiado sobre su trayectoria. En la mayoría de los casos, cuando es objeto de estudio o análisis, sus obras son pensadas desde la vida y salud de Aída: sus constantes internaciones en instituciones psiquiátricas, sus consecuentes diagnósticos, y sus vínculos familiares.

La historia feminista del arte, ha estudiado este doble movimiento, de entrada de las mujeres artistas al campo del arte y su posterior desaparición en la escritura de la historia (Trasforini, 2007: 19). En este sentido, desde una perspectiva feminista de la historia del arte, el objetivo del presente trabajo es analizar la fortuna crítica que tuvo la producción gráfica de Aída Carballo, así como las representaciones en los discursos textuales de la figura de la artista. Para ello, se eximirán diversos textos dentro del proceso de construcción de su trayectoria –abarcando artículos ligados al periodismo y la prensa gráfica, así como otros vinculados a la organización de exposiciones o a la circulación popular de libros y fascículos–, procurando relevar las categorías construidas y utilizadas para pensar sus estampas y la imagen de la artista, y distinguir las transformaciones discursivas. Tensionar la totalidad de estos textos, aquellos contemporáneos respecto de los post mortem, permitirá observar la incorporación de nociones vinculadas a la locura, como categoría desde la cual se estudia su producción, y la construcción de un mito de artista víctima, como idea construida y reproducida por ciertos autores.

## Eximia grabadora argentina

La crítica en general ha opinado bien de mi [sic]. Dicen que soy una maestra, que soy muy buena. Yo me niego a ser encasillada, no soy una mariposa. No quiero que me critiquen. Pero sé que dicen que estoy en el realismo mágico. Y es cierto que mi mundo es el de la cosa poética. El de las presencias alucinadas o ingenuas de los animales (Aída Carballo en Spinoza, 1972)

En 1948 Aída Carballo (Buenos Aires, 1916–1985), estudiante del Profesorado Superior de Grabado de la Escuela Superior de Bellas Artes “Ernesto de la Cárcova”, y de los talleres de pintura, dibujo y decoración mural de la misma institución, se presenta al XXXIII Salón Anual de la Sociedad de Acuarelistas y Grabadores y gana el Primer Premio al Grabado con el agua-fuerte–aguatinta *La calle, el corazón y la lluvia* (1948). Para esa época, ya era Profesora de Dibujo por la Escuela de Artes Decorativas de la Nación (1937) y en la misma institución, entre 1938 y 1939, había realizado el curso de Dibujo Superior; además en 1945 había obtenido el título de Técnica en Cerámica en la Escuela Nacional Industrial de Cerámica. En estos primeros años de desarrollo profesional, la prensa publicó escuetamente algunas de sus obras, presentándola como “la poética Aída Zulema Carballo” (*La Nación*, 1949: 4) a medida que va ganando sus primeros premios, y pequeños anuncios sobre las inauguraciones en galerías privadas, en las que es señalada como una “joven artista que se destaca por su originalidad y su dominio técnico” (*La Nación*, 1951).

En 1963, la Mesa de Grabadores (Buenos Aires) inicia la edición de carpetas con una serie de litografías de Carballo titulada *De los locos*, prologada por Julio E. Payró quien señaló que “Desde los tiempo en que Lino Enea Spilimbergo [...] no habíamos visto en la estampa argentina obras de resonancia humana comparable a la de esta creación de Aída Carballo” (en Arcidiácono, 1981:16), inscribiendo de este modo a Carballo dentro de la tradición artística nacional y patriarcal. Ese mismo año, expone aguafuertes, litografías y dibujos en la Galería Riobóo. Esa muestra, titulada “Casa de locos”, fue señalada por algunos críticos como la más importante de la temporada, advirtiendo que en ella “Aída Carballo da una lección de grabado” (*Nosotros*, 1964).

A principios de noviembre de 1965 se anunció la exposición de la serie *De los Amantes* en la Galería Proar (Buenos Aires), compuesta de litografías, dibujos, y aguafuertes en donde la artista representaba parejas heterosexuales besándose en distintas escenas. La prensa gráfica haciéndose eco de este evento, comenzó a publicar algunas reseñas. Si bien, en algunos artículos aparecieron críticas a la elección del tema señalándolo como agresivo y de mal gusto (intentando inútilmente despegarse de las valoraciones éticas al respecto),<sup>2</sup> en todos los casos se alabó técnicamente los trabajos y la maestría de la artista, señalando los grabados como “dignas muestras de las posibilidades de esta técnica para exigentes”, y recordando a su vez la calidad técnica de la serie anterior: “Los locos” (*El cronista comercial*, 1965).

Años más tarde, Aída recibió un premio especial otorgado por la Federación de Automotores, quienes le entregaron un pase gratuito para viajar en colectivo en la ciudad de Buenos Aires, por su labor con la serie *Los Colectivos*. Ese mismo año, 1969, la revista *Persona* publicó un artículo escrito por Alberto Perrone repasando su labor artística. En el mismo, se detiene en

---

2 En algunas ocasiones, como en *Manzanas de Río Negro* (1965, litografía), las figuras humanas aparecen vestidas en una escena diurna, en la que la figura humana femenina se encuentra sentada sobre el personaje masculino, y las manos de ambos se aferran a los brazos de su pareja correspondientemente. En otros casos, como en *De los amantes en la noche* (1965, litografía) la pareja aparece representada a medio vestir en una escena campestre nocturna. En esta imagen a diferencia de la anterior, los cuerpos se hayan entrelazados y besándose de una manera más apasionada: los brazos de cada personaje se entrelazan hacia la espalda del otro, y las partes inferiores de cada cuerpo se encuentran desnudos. Cada una de las escenas representadas difiere de las otras, y aunque en algunos casos los cuerpos aparecen desnudos, y en escenarios privados, en ninguna ocasión la artista representa los genitales de los personajes.

cada una de las tres series ya exhibidas, y algunas estampas en particular, analizando positivamente el uso del color y la línea, destacando las cualidades expresivas de la obra gráfica y entendiendo a la obra desde lo que señala como “humorismo plástico” (1992: 14). El virtuosismo, sus escenas de “sordo dramatismo y “refinada ironía” y la manifestación de una “sutil melancolía” son las caracterizaciones que proliferan durante la década del '60 sobre de la producción gráfica de Carballo (Rodríguez de Pareja Núñez, 1973 ; Arcidiácono, 1972: 73).

En 1973, invitada a participar del cuarto concurso Premio Adquisición Ítalo, obtiene el Premio Adquisición de Grabado con el aguafuerte–aguatinta *Adilardo y la fuga de los calvos* (1971). Nuevamente la prensa señala la calidad técnica y la expresividad en la figuración, destacando a la grabadora por sobre los otros concursantes. Durante ésta época, en que la artista participó de numerosas muestras, como artista y como jurado, y trabajó como docente en instituciones de formación artística y como ilustradora, la crítica destacó repetidamente la factura de sus estampas y su figura como referente del grabado, señalándola como “una de las más grandes grabadoras” (Rodríguez de Pareja Núñez, 1973). En este sentido, muchos de los artículos publicados en la prensa acerca de la producción gráfica de Carballo rescatan y reproducen las palabras de Julio E. Payró, impresas por primera vez en la década anterior.<sup>3</sup>

En vida, participó de salones que premiaban en la categoría grabado, obteniendo premios y distinciones numerosas veces,<sup>4</sup> pero también participó de exposiciones que buscaban reunir a quienes consideraban representantes modernos de la disciplina a nivel nacional en Argentina, tales como: *Grabadores Modernos* (organizada por la Asociación Estímulo de Bellas Artes de Arg. en 1956), *Exposición de Grabadores Argentinos* (organizada por el Centro Naval en Buenos Aires en 1957), *Grabado Argentino de Hoy* (organizada por la Asociación Estímulo de Bellas Artes en 1962), *Grabados Argentinos* (llevada adelante por el Gabinete de Estampas del Museo Nacional de Bellas Artes, en adelante MNBA, en 1967); y *Diez maestros del Grabado Argentino* (homenaje propiciado por la Fundación Lorenzutti y auspiciado por la Subsecretaría de Cultura de Arg. en 1973). En estas exposiciones la participación de artistas mujeres es considerablemente menor a la de hombres, siendo en todas estas ocasiones por debajo del 30%: en 1956 de 17 grabadores

3 Como ya se ha señalado, el texto completo de Julio E. Payró “Introito para la carpeta de los locos”, fue publicado en 1963 en Buenos Aires por la Mesa de Grabadores. Algunos artículos que retoman las palabras de Payró son: Sergio Leonardo, “Aída Carballo. La prodigiosa imaginera”, Suplemento *Cultura y Nación* de *Clarín*, 15 de septiembre de 1977; Eduardo Iglesias, “Sus grabado y dibujos hacen ver más allá de la vida cotidiana”, *Tiempo Argentino*, 20 de abril de 1985, p. 15. Otros textos y catálogos que reproducen las palabras de Payró: Arcidiácono, Carlos, *Carballo. Grabadores argentinos del siglo XX*. Buenos Aires, CEAL, n° 3, 1981; *Aída Carballo. Dibujos y Grabados*, cat. exp. Buenos Aires, Galería de Arte Giacomo Lo Bue, 13 de junio al 31 de julio.1986.

4 Primer Premio al Grabado en el Salón anual XXXIII de la Sociedad de Acuarelistas y Grabadores (1948); Primer Premio Adquisición de Grabado, en el XVIII Salón de Arte de La Plata (1949); Primer Premio al Grabado en el Salón Anual de la “Sociedad de Acuarelistas y Grabadores” (1957); Segundo Premio Adquisición, en el Salón Municipal de Artes Plásticas “Manuel Belgrano”(1960); Tercer Premio de la sección Grabado, del 50° Salón Nacional de Artes Plásticas de 1961 (1961); Primer Premio Adquisición del XXI Salón de Artes Plásticas de La Plata (1962); Premio Adquisición, en el “XXI Salón de Arte de Mar del Plata” (1962); Premio Crítica de Arte del Salón Nacional de Artes Plásticas (1963); Tercer Premio Adquisición del Salón de Grabado y Escultura, Santa Fe (1963); Gran Premio de Honor, en el LIII Salón Nacional de Artes Plásticas (1964); Primer Premio en Grabado “Fondo Nacional de las Artes”, en la IV Feria del Libro de Mendoza (1965); Gran Premio Adquisición Salón de Santa Fe (1967); Distinción en la Primera Biental Internacional de Grabado impulsada por el Club de la Estampa (1968); Premio Adquisición en Grabado en el Cuarto Salón Ítalo (1973); Premio Guillermo Facio Hebequer de la Academia Nacional de Bellas Artes (1977).



4 son mujeres,<sup>5</sup> en 1957 4 de 14 grabadores,<sup>6</sup> en 1962 6 de 26,<sup>7</sup> en 1967 3 de 17<sup>8</sup> y en 1973 3 de 10.<sup>9</sup> No obstante, esta brecha de género cuantitativa no se reproduce en términos cualitativos: en aquellos casos en que se introduce la producción gráfica de cada artista, no se observan diferencias en la presentación de artistas hombres y artistas mujeres. Del mismo modo, no hay diferencias en la cantidad de estampas que cada uno exhibe. Por ejemplo, en el catálogo *Diez maestros del Grabado Argentino*, de cada artista se presenta una foto en blanco y negro, acompañando de currículum breve con información sobre la formación y trayectoria artística, el listado de las 10 obras expuestas y la reproducción de uno de dichos grabados.<sup>10</sup>

Al mismo tiempo, Aída participó con sus estampas representando a Argentina en eventos y exposiciones internacionales colectivas, así como individuales. Tal es el caso de la muestra *Aída Carballo of Argentina Etchings and Litographs* realizada en Washintong D.C., en donde exhibió 25 estampas. En el folleto-catálogo se presentó a la grabadora como una de las artistas gráficas más destacadas del país:

Aída Carballo es una de esas artistas que tiene un talento extraordinario para expresar patetismo, para trascender la realidad humana para alcanzar las profundidades del subconsciente. A ninguno de sus sujetos se le permite escapar de su visión penetrante y misteriosa. Si bien tiene una gran habilidad en las técnicas de grabado, es esa poderosa capacidad de sentir, su sensibilidad hacia otros seres humanos, lo que le da universalidad a su trabajo y la convierte en una de las artistas gráficas verdaderamente sobresalientes en la Argentina actual. (Gómez-Sicre, 1976, p.1).

Las palabras que utilizó quien era el Jefe del área de Artes Visuales para describir la obra, no eran ajenas a lo que se hablaba acerca de la gráfica de Carballo en Argentina. En 1973, el catálogo de la exposición *Diez Maestros del Grabado Argentino* proclamaba que “la obra de Aída Carballo une de modo rotundo la más depurada maestría técnica con la más profunda humanidad” (Fundación Lorenzutti, 1973:18) y en 1974, Mario Villegas escribía sobre Aída como “una

5 Aída Carballo, Ana María Moncalvo, Mabel Rubli, y Vera Zilzer. Cf. *Grabadores Modernos*, tarjeta exp., Buenos Aires, Asociación Estímulo de Bellas Artes, 1959 (Archivo documental, MAMBA, sobre n°370, folio n°3).

6 Aída Carballo, Ana María Moncalvo, María Rocchi y Vera Zilzer. Cf. *Exposición de Grabadores Argentinos*, folleto exp. Buenos Aires, Centro Naval, 1957 (Archivo documental, Museo de Arte Moderno de Buenos Aires [MAMBA], sobre n°370, folio n°8).

7 Armagni Alda M., Aída Carballo, Gondler Mina, Piñeiro Sara María, Salvat Hebe y Zabattaro Velia. Cf. *Grabados Argentinos de Hoy*, folleto cat. Buenos Aires, Asociación Estímulo de Bellas Artes, 1962 (Archivo documental, MAMBA, sobre n°370, folio n°11).

8 Aída Carballo, Ana María Moncalvo, Liliana Porter y Mabel Rubli. Cf. *Grabados Argentinos*, cat. exp. Buenos Aires: Gabinete de Estampas MNBA, 1967.

9 Alda María Armagni, Aída Carballo y Ana María Moncalvo. Cf. *Diez maestros del Grabado Argentino*, cat. exp. Buenos Aires, Fundación Lorenzutti, 1973.

10 Como se puede observar en los números de cada una de las muestras, la representación femenina disminuye con los años, llegando a ser de 9,3% en la exposición *El grabado Social y Político en la Argentina del siglo XX y XXI*, realizada en el Museo de Arte Moderno de Buenos Aires en 1992. En dicha exposición, se presentan algunas estampas de Aída Carballo, Julia Elena Diz y Lucrecia Orloff, siendo 3 grabadoras mujeres de 32 artistas en total.

de las grades grabadoras de mayor talento de la Argentina, poseedora de un dominio técnico acabado y autora de una de las obras artísticas más originales, mágicas y profundas, Aída Carballo” (1974: 3).

Hasta este momento los artículos y textos publicados describían su producción en relación al realismo mágico y al uso del humor como estrategia para dar cuenta de lo cotidiano, así como se referían a la sensibilidad humana de la artista, y a las cualidades expresivas y grotescas de las imágenes (Storni, 1967). Asimismo, señalaban como a partir de sus estampas Carballo revelaba las particularidades de la vida moderna, y de cómo “en todos los casos hay una pátina melancólica que remite al pasado” (Monzón, 1973).

Sin embargo, en 1977 se publicó en la portada del suplemento de uno de los diarios de mayor circulación del país, un artículo que se diferenciaba de los publicados hasta el momento. Si bien en el mismo se destacó la genialidad de la obra de Aída, el texto establecía vínculos entre la producción de la artista con momentos particulares de su biografía. A su vez, describía minuciosamente el particular proceso de trabajo de la disciplina, vinculándolo con las sensaciones que podría sentir cualquier grabador implicado en su tarea –los tiempos de espera y la consecuente ansiedad, así como la sorpresa y el alivio al observar la estampa resultante–. Del mismo modo, utilizando frases que tendían más hacia la expresión poética que a un texto periodístico, el texto describe sentimientos que el autor imaginaba embargaban a Aída, insinuando ideas de suicidio y momentos de depresión, utilizando palabras y frases que el autor adjudicó a la artista:

Y una noche sin luna, Aída contempló nuestro río y sucumbió ante la fuerza de atracción de aquella remota y amenazante negrura que la penetraba y la derruía engendrando la insoportable imagen de su insignificancia y su desconcierto. No importaba nada. No tenía que importar nada de nada. Y entonces el hecho mágico era irse del mundo. Porque irse del mundo era destruir el mundo dentro de ella. “Por qué vivir si los demás no me necesitan [...]” Destruir el ser para no ser... “Yo me sentía menos que nada. Algo que sobra siempre” (Leonardo, 1977).

Aunque al principio el artículo resaltaba el reconocimiento internacional y nacional de la grabadora, le interesaba más vincular la producción de la serie *Los locos* con un momento particular de la vida de Aída, sin considerar en ningún momento las cualidades compositivas, expresivas y/o técnicas de la serie.

Dos años después Elba Pérez publicó un extenso artículo –que ocupa la tapa y cuatro páginas más del suplemento de *Letras de Convicción*– en función de una entrevista que le realizó a Aída. En éste aparecieron de manera explícita menciones a las crisis de la artista y haciendo uso de algunas frases de Aída que refuerzan estas ideas. Los lugares donde estuvo internada, así como nombres de médicos que la atendieron aparecen nombrados, incluso señalando “un contratiempo afectivo y la muerte del padre en 1952” (Pérez, 1979: 3.) como las causantes de dichas situaciones. En una segunda mitad del artículo, se dedica a comentar ampliamente la labor como docente de Carballo, sus reflexiones en relación a las nuevas experiencias estéticas que se estaban dando a nivel internacional y nacional, así como sus proyectos a futuro. No

obstante, en la totalidad del texto Aída es presentada como “mujer que no hesita en ratificar –y circunstanciar– tramos dolorosos de su vida, de su cotidiano oficio de testificante[sic]” (1979: 2), resaltando en varias ocasiones su coraje y valentía para afrontar “momentos de plenitud y simas de dolor” (1979: 5). Si bien en artículos anteriores se habían hecho algunas menciones acerca de la vida de Aída, estas referencias tenían que ver con datos de nacimiento, familiares, de formación y de premios obtenidos. Así, estas ideas que aparecen en torno a su obra por primera vez en espacios de difusión masiva, van a abonar a un mito (que se consolidará unos años después) de artista víctima que plasma su sufrimiento en sus producciones artísticas, señalando el coraje de la artista que de manera heroica puede retornar a una vida “feliz” o “normal” superando sus trastornos psicológicos.

Mientras que estas ideas se presentan de manera aislada para la época, es importante resaltar que paralelamente las reseñas se publican sobre la artista y sus exposiciones dan cuenta de su trayectoria, destacando la variedad y maestría técnica de la artista y “la fuerte simbiosis de lo real y lo imaginativo que hay en cada obra de Carballo” (Seiguerman, 1980, p. 12), dando cuenta de la “carga emocional que se reivindica como el sentido auténtico de la obra” (Galli, 1980) sin establecer vínculos de corte psico-biográficos –como los que habían establecido anteriormente Pérez y Leonardo–. Del mismo modo, en 1980 se publican dos entrevistas en donde la artista cuenta de sus años de estudiantes, de sus elecciones profesionales como artista y docente, reflexiona acerca del grabado, sus procedimientos y la inscripción de éste en la historia del arte, así como de la cotización de la obra y el mercado (*Los Andes*, 1980: 4; Barone, 1980: 75–79).

En 1981, el Centro Editor de América Latina publicó un fascículo dedicado a la producción de la grabadora en el marco de la Serie Complementaria de Grabadores Argentinos del siglo XX. En este cuadernillo de circulación popular, que también reproducía las palabras de Payró, Carlos Arcidiácono rescata de la obra de Aída lo precioso, aludiendo a la refina técnica, concatenado a lo único, entendiéndolo como cualidad inherente a la obra de arte. A estas dos “certezas”, en términos de él, alas que atribuye la imposibilidad de la difusión masiva de su producción gráfica, le suma una tercera: lo raro, en relación a la manera de ver, entendiéndolo como forma particular de abordar la realidad, de descubrir la metáfora. Y en relación a esta última, la metáfora, señala la particular disposición temporal que hace la artista para develar los significados de la misma:

El éxito que signó todas las muestras de Carballo fue un reconocimiento a los contenidos complejos de su obra: el refinamiento de lo precioso, el tiempo detenido en lo único y el análisis sin concesiones de lo raro. Pero también de una franca salutación a la lucidez que no sólo le permitió identificar a las metáforas que nos representan sino demostrar a muchos desorientados que no sólo con lo figurativo sino también con lo cotidiano se puede expresar la metafísica más profunda. (Arcidiácono, 1981, p.8).

El crítico analiza dos autorretratos observando los caracteres antes mencionados, y vinculándolos a la melancolía y a la representación del propio entorno: la ciudad. En este sentido presenta a Carballo como porteña: representa las particularidades de la ciudad, su arquitectura, paisaje e idiosincrasia, haciendo un uso particular de la línea, para construir el espacio y

los detalles. Sin embargo, ésta manera de pensar a la artista en vínculo con su lugar de origen no era ajena a la manera en que desde el interior del país se presentaba la producción artística de Carballo (Museo Provincial Emilio A. Caraffa, 1967) y como la propia Aída se señalaba así misma: “Soy porteña y que amo mi ciudad, que es por lo general mi tema favorito y de la cual he tomado muchachas de patios, colectivos, casas y calles” (*La Prensa*, 1979).

Un año después, la Fundación San Telmo inaugura una retrospectiva sobre Aída Carballo, exhibiendo más de 100 obras de diversas técnicas de entre 1948–1982. Los diarios del momento dan cuenta de este evento que se presenta como una gran muestra, dando cuenta de una valoración positiva de la producción artística de la artista y su trayectoria (Galli, 1982: 4). En ninguno de los artículos publicados en dicha ocasión se presentan referencias psico-biográficas, sino que se resalta su calidad técnica y sensibilidad para retratar temas sociales, cotidianos y de la realidad circundante: “ha sabido captar de manera única aspectos cotidianos –a menudo fuertemente dramáticos– de la vida de la ciudad y sus gentes [sic]” (*La Nación*, 1982). En esta misma línea, Hugo Monzón resalta no sólo las cualidades técnicas de la extensa producción de Carballo, sino también sus cualidades expresivas, señalando núcleos de sentido en su obra con una visión del mundo melancólica, dramática e irónica (Monzón, 1982). En otras palabras, en el contexto de la retrospectiva, las reseñas refieren tanto a cuestiones formales de la imagen, de composición y usos del color, como de contenido de la obra, rescatando ideas y categorías que ya habían sido señaladas, calificando a la artista como “eximia grabadora” (*La Razón*, 1982).

### Víctima de su propia vida

Produjo conmoción y dolor en el ambiente artístico el fallecimiento de la gran grabadora y dibujante Aida Carballo. Con ella desaparece una figura descollante de nuestro medio, donde tenía un bien ganado prestigio, tanto por la notable calidad de su obra, como por la seriedad de su trayectoria [...] Un incomprensible silencio hizo sin embargo que su obra tuviese una suerte de prestigio unánime pero secreto una especie de reconocimiento callado del medio y de los entendidos, que si bien nunca titubearon al referirse a su obra en considerarla superior, aun en una comparación con la de sus pares, tampoco hicieron lo suficiente como para difundirla de un modo acabado. De ahí que el prestigio del que gozo no fuese suficiente para trascender a un nivel más popular, que con toda justicia hubiese merecido (*La Nación*, 1985)

Cuando fallece Aída, los principales diarios del país publican obituarios que relatan su trayectoria, señalando su formación, los principales premios ganados, algunos recordando también su carrera como docente e ilustradora, y adjudicándole una sensibilidad especial. Estas necrológicas si bien difirieron en extensión y cantidad de datos, refieren de algún modo a una especie de secretismo en torno al prestigio de la artista, que no alcanzó a tener un reconocimiento popular (*La Prensa*, 1985). Estas ideas ya habían sido tempranamente planteadas en un artículo publicado en 1965, posiblemente escrito por Ernesto Schoó, donde se señalaba a la artista como “la única gran desconocida de la plástica argentina” (*Primera Plana*, 1965: 4). Veinte años después, el periodista va más allá que sólo mencionar este silencio en torno a

su producción, adjudicándosele a dos factores: el temperamento de la artista –presentándolo como enemigo de la sociabilidad– y la falta de difusión cultural (Schoó, 1985). Es interesante señalar, en relación a la primer justificación que esgrime, que ésta idea aparece por primera vez publicada luego de más de 30 años de trayectoria.

Aída había sido además de artista, una docente que exigió lo que consideraba que le correspondía en sus ámbitos de trabajo, y sus internaciones en instituciones psiquiátricas eran una situación conocida en el medio. En este sentido, nuevamente aparecen algunas ideas que remiten a estas referencias pisco–biográficas que ya habían aparecido a fines de los '70, aunque de manera más escueta. A partir de este punto, estas ideas se irán reproduciendo e incrementando hasta llegar a constituirse en una especie de lente desde el cual analizar e interpretar su producción artística a manera de testimonio personal. Así, por ejemplo, en un artículo escrito por Elvira Orpheé unos meses más tarde, aquellas ideas sugeridas en los obituarios aparecen, no sólo ya de manera más extensa sino, acompañadas del concepto de locura:

Puedo dar una breve visión de su vida y locura. Tenía veinticinco años cuando a un mismo tiempo, murió su padre y la dejó un novio. Su cerebro entró entonces en pugna con los hechos exteriores. Por falta de medios fue internada en el hospital Vieytes, hoy Borda, en estado catatónico. [...] De ese entonces sólo le quedaba su mirada punzante, pero sólo por momentos. En otros sonreía casi siempre [...] Su paisaje mental estaba tan totalmente reconstruido que no se la podía pensar como a un ser sólo sostenido por los puntales de su arte. Sin embargo, sin ellos habría [sic] sido casi una desvalida esencial (Orpheé, 1986).

Asimismo, en el artículo señala de manera directa el momento de internación como el momento inicial de la “más grande grabadora argentina de esta época”, señalando incluso que es gracias a la “idea luminosa de un médico” que Aída comienza a dibujar, desconociendo de manera deliberada los años de formación artística de Carballo, sus títulos académicos y los premios que ya había obtenido.<sup>11</sup> Del mismo modo, se pueden observar preconceptos, acordes a parámetros patriarcales, acerca de qué sería importante resaltar para la autora sobre la trayectoria de la artista al hacer afirmaciones tales como “No la mimó la belleza. No conoció el amor compartido” (Orpheé, 1986).

En 1987 *La Nación* vuelve a publicar un artículo dedicado a nuestra grabadora. En el mismo se anunciaba la publicación de una biografía escrita por Mario Alberto Perrone, señalando que en “ningún relato dejarán de figurar el humor, el amor y la locura: posiblemente ninguno más importante que el otro” (Linares, 1987: 30). El artículo rescata palabras de Aída provenientes de sus diarios de internación, y hace referencias directas a estas internaciones, vinculándolas con los contenidos de sus obras gráficas. Si bien dicho libro, que informa se titulará *Aída Carballo, una mirada sobre la tapia de la locura*, no llega a publicarse, sí será la base a partir de la cual Perrone publicará a mediados de la década de los noventa *Aída Carballo. Arte y Locura* (1995). En ambos, tanto en el proyecto como en el efectivamente publicado, desde el título el periodista

11 En el mismo artículo Elvira Orpheé dice haber conocido a Aída Carballo en persona, habiéndole hecho una entrevista. En este sentido, podemos suponer que conoce la trayectoria de la artista: su formación y los premios que obtuvo de manera temprana, y previo a sus internaciones.

ubica a la artista en una posición particular, en la que la vinculación entre la artista, su producción artística y la locura es potente.

A diferencia del artículo que había presentado años antes en la revista *Persona* –sobre el cual ya se ha hecho mención–, en su libro, hace explícita la necesidad a su criterio, de analizar la estructura de la personalidad de la grabadora para facilitar la percepción estética de su producción artística. El autor hace uso de sus recuerdos sobre Aída –presentándose como un amigo–, y de otros testimonios de conocidos, alumnos y médicos que cita con poca rigurosidad, transcribiendo cartas y manuscritos de Aída o remitidas a ella, así como fragmentos de aparentes diarios personales de la artista. Si bien, en un primer lugar afirma que los materiales “fueron recogidos directamente, y los testimonios, aun los más indirectos, también tienen identificada su procedencia” (Perrone, 1995: 9), la biografía no presenta referencias acerca de las citas que se hacen de palabras de la artista. Tampoco se presentan referencias acerca de los fragmentos de diarios que inauguran cada capítulo, en donde, a partir de las supuestas palabras de la artista, alude a pensamientos paranoicos y depresivos, resaltando las sensaciones propias de la internación, el dolor, la angustia, la miseria y crueldad con la que convivía en estos espacios.<sup>12</sup>

La selección de estos textos y de fragmentos de escritos de la artista, y principalmente las reiteradas coincidencias sobre los temas que tratan, nos permite pensar que hay un recorte no ingenuo sobre qué mostrar, respondiendo a una idea que busca posicionar sobre la grabadora. En otras palabras, la selección no es azarosa, en ella se observan primordialmente ideas que remiten a una situación psiquiátrica particular. Por consiguiente, construye un relato que va divagando sobre diversos aspectos de la vida de Aída, su producción, sus maestros y sobre su vínculo con su padre. Esgrime citas y nombre de especialistas del campo de la psiquiatría y el psicoanálisis que no la atendieron, como Roger Centis para referir al impacto que significa el paso por un asilo, o de Leonor Segal para narrar extensamente –en más de siete páginas– acerca de las posibles enfermedades que se le atribuían –físicas y psiquiátricas–; la relación entre las patologías que se le atribuyen con sus vínculos familiares; los tratamientos a los que se sometió, enumerando situaciones de intentos de suicidio, de alucinaciones, episodios psicóticos, paranoicos y agresivos, y la tranquilidad posterior a dichos sucesos. A su vez, estas ideas son reforzadas por las palabras de otras personas que conocieron a Aída, que, en los relatos que selecciona el autor, plantean suposiciones sobre el vínculo que mantenía con el padre e insinuaciones sobre la vida amorosa de Aída –como desencadenantes de sus problemas–, algunas anécdotas agresivas y otras teñidas de conjeturas sobre el vínculo que unía a la joven estudiante Carballo con su maestro Fernando Arranz.<sup>13</sup>

12 Si bien, primero informa que “Estos materiales fueron recogidos directamente, y los testimonios, aun los más indirectos, también tienen identificada su procedencia” (Perrone, 1995: 9), la biografía no presenta referencias sobre las citas que se hacen de palabras de la artista, es decir no se aclara de donde se sustraen las palabras y frases, y de las distintas personalidades entrevistadas. Tampoco se presentan referencias documentales acerca de los fragmentos de diarios que inauguran cada capítulo.

13 Teniendo en cuenta que las citas que hace el periodista corresponderían a los diarios de internación y diarios personales de la artista, y que como tal no fueron escritos para hacer públicas dichas palabras, es que se ha decidido no reproducir las citas atribuidas a los diarios de internación, aún a riesgo de no presentar las correspondientes evidencias de lo enunciado. Con la intención clara de no seguir reproduciendo estas ideas, ni abonar a estas lecturas que victimizan a Carballo.



Griselda Pollock ya nos ha señalado que “[...] hay una diferencia entre la cuidadosa interrogación del archivo que incluye materiales sobre una vida vivida y el ligar los cuadros con la noción burguesa occidental del individuo dentro de los discursos sobre la biografía.” (2007b: 174). Perrone al dar cuenta recurrentemente sobre estos episodios psiquiátricos y las internaciones, revelando un estado de salud débil, refuerza un relato psico-biográfico desde el cual reproduce, y refuerza, el concepto de locura como categoría principal para pensar la producción de la artista. En efecto, cuando se detiene a hablar de alguna obra en particular lo hace con afirmaciones categóricas, sin desarrollar justificaciones o sustentos a sus declaraciones, poniendo en relación, en la mayoría de los casos, la obra gráfica con sus internaciones.<sup>14</sup> Hacia el final del libro, reproduce de manera inconexa, artículos y fragmentos de textos publicados sobre Aída y su producción, luego nombra series y obras, haciendo breves análisis que parecieran alejarse del foco de la locura, aunque en la mayoría de los casos centrándose en lo anecdótico, haciendo algunas alusiones al uso del color y a los temas representados.

Asimismo, el autor selecciona y reproduce fragmentos de manuscritos y cartas personales de la artista, en donde Aída refiere a situaciones amorosas que enuncia como fracasos y al vínculo que tenía con su padre, y vuelve sobre estos temas en el apartado donde relata los encuentros que mantuvo con distintas personalidades para hablar sobre la artista. De esta manera, la locura aparece como dispositivo descalificador, que al vincularlo con desengaños amorosos y al fuerte vínculo paterno, nos remiten a imaginarios prejuiciosos que responden al discurso patriarcal. En este sentido, con la publicación de esta biografía, se afianza la idea de que la vida personal de Carballo se reflejaría en su arte, y a su vez su producción artística habría de confirmar el tema biográfico, posicionando a la artista como víctima de su propia vida. De esta manera, se construyen ideas contundentes que fueron desmesuradamente reproducidas, en textos posteriores, que buscaron visibilizar la producción artística de Carballo.

Las muestras *post mortem* que se hicieron, antes de la publicación de dicho libro, en galerías privadas y en el Museo de Arte Moderno de Buenos Aires, así como las notas que reseñaban y anunciaban dichas exhibiciones, rescataban en general el “humor piadoso” (De Rueda, 1992: 28), la maestría técnica y lo expresivo de su producción, sin hacer referencias de tipo psicológicas ni acerca de los vínculos afectivos de la artista. Por el contrario, las muestras a partir de 1995, los artículos, textos y catálogos publicados, comenzaron a hacer referencias de este tipo para hablar de las imágenes construidas por la artista, citando fragmentos de la biografía.

Al año siguiente de su publicación, el MNBA junto a la Fondo Nacional de las Artes, la Asociación Amigos de dicho museo y la coleccionista de arte Natalia Kohen, organizan una muestra sobre Aída Carballo. En paralelo a la muestra, en las instalaciones del museo se lleva adelante el Coloquio Interdisciplinario “Arte y Locura”, y en el marco de dicho encuentro se publica un libro que presenta las investigaciones realizadas al respecto y los aportes de quienes participaron del evento. El director del MNBA y asesor de la Comisión de Cultura,

---

<sup>14</sup> Tal es el caso de la obra *El personaje de la colina*, al cual vincula con un episodio en el que supuestamente Aída le comenta a un grabador amigo que el cuadro evocaba las voces que posterior a “su curación” no había vuelto a oír. Lejos de un análisis sobre la imagen, la mención tiene como intención dar inicio a un relato sobre el encuentro con hermanas de Aída.

participa del coloquio definiendo la obra de Carballo como una “transposición artística de la realidad sentida por una creadora” (Glusberg, 1996a: 32). Él es quien, además, escribe el texto que acompaña las imágenes reproducidas en el tríptico de la exposición en el MNBA y una reseña de la misma exhibición, en donde reproduce palabras muy parecidas, tomando la fantasía, el amor, lo irónico, lo patético, la locura, y la ciudad como temas centrales en su producción (Glusberg, 1996b; 1996c: 2).

Acerca de los riesgos de interpretar la subjetividad artística biográficamente, Pollock (2007b) nos advierte que colaboran con la devaluación canónica de las artistas. La reducción del análisis de las obras a la personalidad psicológica de la artista y su experiencia biográfica, lleva a (o por lo menos corre el riesgo de) victimizar a la artista, transformando su figura en una especie de “heroína”. En este sentido, si bien los textos y artículos publicados continúan resaltando la maestría técnica de la grabadora, describiendo las temáticas reiteradas de su producción y vinculándolas con el humor y lo surrealista, a partir de 1995 se vuelve recurrente la mención de sus problemas de salud, y de los tratamientos a los que era sometida, sus sentimientos filiales y sus vínculos amorosos, incluso en el marco de exposiciones de galerías privadas que buscaban vender la obra. Tal es el caso de una exposición en 1996, cuyo folleto de promoción contenía un texto firmado por Mauricio Isaac Neuman donde se publicitaba su obra vinculándola con enfermedades y tratamientos psiquiátricos, mencionando síntomas psiquiátricos e internaciones. Estas transformaciones discursivas son particularmente notorias si nos recordamos que tres décadas antes, con las exhibiciones de las series *De los locos* y *De los Amantes*, la prensa se centraba en resaltar la “notable fuerza expresiva” (Noralí, 1963), y en definirla como dibujante y grabadora que “alcanza en estas dos especialidades niveles de calidad humana y técnica nada corriente” (Córdova Iturburu, 1965: 38).

Si en los primeros años de su trayectoria encontramos que se resalta la maestría técnica de la grabadora y su sensibilidad para retratar temas sociales, cotidianos y de la realidad circundante, se caracteriza su obra desde el humor, el dramatismo, la ironía y la melancolía, presentándola insistentemente como una de las más importantes grabadoras argentinas; en un segundo momento, posterior al fallecimiento de la grabadora, el interés se centra más vincular la producción artística con un momento particular de la vida de Aída. Es así que el concepto de locura queda posicionado como un aspecto más a tener en cuenta al analizar su producción, victimizando a la artista y remitiendo a ella como “sobreviviente”:

Un doloroso desencuentro sentimental –del que ha quedado testimonio en los borradores de sus cartas– y la muerte de su padre, en 1952, fueron dando cuerpo al insinuado fantasma de la locura, sólo que no con esa faz luminosa y creativa de los Quijotes, sino con la triste realidad del abandono y la autodestrucción. Inapetencia, pérdida de la memoria, delirio paranoide y conductas agresivas fueron los síntomas que determinaron la internación de Aída [...].

Los períodos de internación –registrados en el Diario y en los apuntes se alternaban con “altas” que le permitían volver al taller, a los alumnos y a unos pocos y fieles amigos. De esa época es la serie *Los locos*, luego continuada con *Los amantes* y con la gradual introducción de los levitantes.

En rigor, esa temporada transcurrida –según sus propias palabras– ‘en los arrabales del infierno’ sirvió para definir el espacio plástico y poético de Aída Carballo [...] En el hospicio, valga la paradoja, comenzó su período más lúcido y creativo. La locura dejó de ser el oscuro umbral que aterrorizaba a la niña y pasó a ser una realidad cotidiana con la que debía vivir y a la que debía sobrevivir (Taffetani, 1997: 46)

Taffetani cita implícita e explícitamente a Perrone del mismo modo que lo hace años más tarde Gabriela Vicente Irrazábal, en el marco de la muestra que curó para la Fundación OSDE. En el catálogo que acompañó dicha exposición comienza señalando:

Pensar la obra de Aída Carballo es pensar la pasión, la sensibilidad, la melancolía, la entrega, el amor, tanto en la realidad y lo cotidiano, como también en lo onírico y lo mágico. Lo autorreferencial está presente en la mayor parte de su obra, el deseo de Aída es hacernos partícipe de su vida. (2009: 7).

Este inicio ya da cuenta de la perspectiva desde la que se aborda la producción artística en este relato curatorial, en donde prevalece el relato psico-biográfico: las “dolorosas experiencias emocionales” entendidas como estructurantes de la producción, deduciendo que encontró en el arte su “refugio” (2009: 8–9). Las citas a los diarios personales y manuscritos de la grabadora, que había publicado Perrone, son referencias frecuentes. En cada grupo de obras que presenta el catálogo, y que organiza de manera cronológica y temáticamente, aparecen estas referencias entremezcladas con las categorías que desde los tiempos de Aída circulaban acerca de su producción: lo grotesco para hablar de la serie *De los locos*, lo surrealista y onírico para referirse a *Los levitantes*, el humor, lo satírico y la representación de Buenos Aires y sus personajes en relación a la serie *Los colectivos*, y las composiciones metafísicas en el caso de serie *Las muñecas*.

La muestra circuló por distintos puntos del país –Misiones (2009), Salta (2010), Villa María (2010), Tandil (2015), Pergamino (2015), La Plata (2016), Córdoba Capital (2016), La Rioja (2017)– y aunque lo hizo con menor cantidad de obras de las exhibidas en Buenos Aires, visibilizó la producción artística de Carballo hacia el interior de Argentina, en donde la artista y su obra era aún más desconocida. Sin embargo, al hacerlo, y con la colaboración de los medios que reprodujeron sus palabras, también difundió esta “tendencia de ‘compenetración’ psico-biográfica” (Pollock, 2007b: 187).

## Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, se relevaron las categorías construidas por la crítica –abarcando textos ligados al periodismo y la prensa gráfica, así como otros ligados a la organización de exposiciones, o a la circulación popular de libros y fascículos– para pensar y presentar la producción artística de Aída Carballo. Al poner en tensión la totalidad de estos textos, se observaron transformaciones discursivas que dan cuenta de la incorporación de nociones vinculadas a la locura, como categoría desde la cual entender su producción, y de la construcción de un mito de artista víctima.

Si primero encontramos que la prensa y crítica artística resalta la maestría técnica de la grabadora, las cualidades expresivas de su obra –caracterizándola desde el humor, el dramatismo, la ironía, la melancolía–, y su sensibilidad para retratar temas sociales, cotidianos y de la realidad circundante, presentándola insistentemente como una de las más importantes grabadoras argentinas; en un segundo momento, posterior al fallecimiento de la grabadora, el interés se centra más vincular la producción artística con un momento particular de la vida de Aída. De esta manera, se deja en un segundo plano las cualidades compositivas, expresivas y/o técnicas de la serie, velando así la posibilidad de un reconocimiento de la obra por su propuesta poética y calidad técnica, y de la artista como productora cultural.

### Bibliografía

- Arcidiácono, Carlos (1981). *Carballo. Grabadores argentinos del siglo XX*. Buenos Aires, CEAL, n° 3.
- Dolinko, Silvia (2012). *Arte plural: el grabado entre la tradición y la experimentación. 1955–1973*. Buenos Aires, Edhasa.
- Pollock, Griselda (2007a). “Diferenciando: el encuentro del feminismo con el canon”, en Cordero Reiman Karen y Sáenz Ida (comps.), *Crítica feminista en la teoría e historia del arte*. México, Universidad Iberoamericana/CONACULTA/FONCA, pp. 141–158.
- Pollock, Griselda (2007b). “La heroína y la creación de un canon feminista”, en Cordero Reiman Karen y Sáenz Inda (comps.), *Crítica feminista en la teoría e historia del arte*. México, Universidad Iberoamericana/CONACULTA/FONCA, pp. 161–196.
- Pollock, Griselda (2013). *Visión y Diferencia. Feminismo, feminidad e historias del arte*. [Trad. Galettini A.]. Buenos Aires, Fiordo.
- Schor, Mira (2007). “Linaje paterno”, en Cordero Reiman Karen y Sáenz Inda (comps.), *Crítica feminista en la teoría e historia del arte*. México, Universidad Iberoamericana/CONACULTA/FONCA, pp. 111–129.
- Trasforini, María Antonietta (2009). *Bajo el signo de las artistas. Mujeres, profesionales de arte y modernidad*. [Trad. Cuenca, M. J.]. Valencia, Universitat de València.
- Fuentes documentales y hemerográficas
- Aída Carballo. *Muñecas, los sueños recobrados* (1986), folleto exp., Buenos Aires: Galería de Arte El Mensaje, junio–agosto 1986. Archivo documental MAMBA, sobre n°370, folio n°3.
- Arcidiácono, Carlos (1972). “Aída Carballo, mágica y sutil”, *Mercado*, 19 de octubre, p. 73.
- Barone, Orlando (1980). “Un encuentro con Aída Carballo”, *Mercado*, 12 de junio, pp. 75–79.
- Córdova Iturburu, Cayetano (1965). “Aída Carballo. Dibujos y grabados”, *El Mundo*, 6 de noviembre, p. 38.
- De Rueda, María de los Ángeles (1992). “Humor y sátira en el grabado social y político”, en Santana, Raúl, et.al. *El grabado Social y Político en la Argentina del siglo XX y XXI*, cat. exp. Buenos Aires, MAMBA, pp. 25–31.
- El cronista comercial*, (1965). “La destacada grabadora....”, 5 de noviembre. Archivo documental, MAMBA, sobre n°370, folio n°6.
- El legado de Aída* (1992), folleto exp. Buenos Aires, H. y H. Borgiano, 24 de agosto hasta el 23 de septiembre. Biblioteca MNBA, carpeta de recortes Aída Carballo.
- Exposición de Grabadores Argentinos* (1957), folleto exp. Buenos Aires, Centro Naval. Archivo

- documental, MAMBA, sobre n°370, folio n°8.
- Fundación Lorenzutti (1973). *Diez maestros del Grabado Argentino*, cat. exp. Buenos Aires, Autor y Subsecretaría de Cultura de la Nación.
- Galli, Aldo (1980). "Aída Carballo como grabadora y dibujante. Los dibujos de Miriam Borghini y los óleos de Nicolás Rubió", *La prensa*, 10 de noviembre.
- Galli, Aldo (1982). "La gran exposición retrospectiva de Aída Carballo. El formalismo de Ivan Vasileff. Josefina Auslender", *La Prensa*, 3ª sección, 12 de septiembre, p. 4.
- Glusberg, Jorge (1996a). "Aída Carballo y la realidad sentida", en Melgar, María Cristina *et.al. Arte y Locura*. Buenos Aires, Comisión de Cultura Asociación Psicoanalítica Argentina y MNBA, pp. 31–32.
- (1996b). *Aída Carballo*, cat. exp. Buenos Aires, MNBA.
- (1996c). "Aída Carballo, una artista que revalorizó el grabado", *Ámbito Financiero*, 2ª sección, 22 de octubre, p. 2.
- Galería de Arte Giacomo Lo Bue (1986). *Aída Carballo. Dibujos y Grabados*, cat. exp. Buenos Aires, Autor, 13 de junio al 31 de julio.
- Grabadores Argentinos* (1957), folleto exp. Buenos Aires, Centro Naval. Archivo documental MAMBA, sobre n°370, folio n°8.
- Grabadores Modernos* (1956), tarjeta exp., Buenos Aires, Asociación Estímulo de Bellas Artes. Archivo documental MAMBA, sobre n°370, folio n°3.
- Grabado Argentino de hoy* (1962), folleto exp. Buenos Aires, Asociación Estímulo de Bellas Artes. Archivo documental MAMBA, sobre n°370, folio n°11.
- Gómez–Sicre, José (1976). *Aída Carballo of Argentina Etchings and Litographs*, cat. exp. Washintong D.C., Organization of American States.
- Iglesias, Eduardo (1985). "Sus grabado y dibujos hacen ver más allá de la vida cotidiana", *Tiempo Argentino*, 20 de abril, p. 15
- La Nación* (1949). "El XXXIX Salón de Bellas Artes será abierto esta tarde", 21 de septiembre, p. 4.
- La Nación* (1951). "Aída Carballo", 8 de septiembre.
- La Nación* (1982). "Aida Carballo en San Telmo", 5 de septiembre.
- La Nación* (1985). "Falleció ayer Aída Carballo, la notable grabadora y dibujante", 2ª sección, 20 de abril.
- La Prensa* (1979). "Aída Carballo en el país de la imaginación y la poesía", 1 de abril.
- La Prensa* (1985). "Silencioso final de Aída Carballo", 28 de abril.
- La Razón* (1982). "La línea indagando en la Condición Humana", 11 de septiembre.
- Leonardo, Sergio (1977). "Aida Carballo. La prodigiosa imaginera", *Clarín. Cultura y Nación*, 15 de septiembre.
- Linares, Laura (1987). "El mundo entero cabe en un colectivo...Y Aida lo dibujó", *La Nación*, 21 de junio, p. 30–31.
- Los Andes* (1980). "Diálogo con dos creadores", 31 de agosto, p. 4.
- Monzón, Hugo (1973). "Artesanía ejemplar y melancólica belleza poseen estampas grabadas de Aída Carballo", *La Opinión*, 11 de noviembre.
- (1982). "Retrospectiva en la Fundación San Telmo. Elocuente muestra de Aida Carballo", *La Voz*, 10 de septiembre.

- MNBA (1967). *Grabados Argentinos*, cat. exp. Buenos Aires, Gabinete de Estampas MNBA y Asociación Amigos del MNBA.
- Museo Provincial Emilio A. Caraffa (1967). *XVI Salón de Artes Plásticas de Córdoba– Pintura/ Grabado*, cat. exp. Córdoba: Autor.
- Neuman, Mauricio Isac (1996). *Aida Carballo. Grabados–dibujos*, cat. exp. Buenos Aires: Galería Vermeer.
- Noralí (1963). “Visitando Exposiciones”, 11 de octubre.
- Nosotros (1964). “Plástica año 1963”, Junio.
- Orpheé, Elvira (1986). “Aída del país”, *La Nación*, 5 de enero.
- Pérez, Elba (1979). “Aida Carballo y su cotidiano oficio de testimoniante. Vivir en el arte o crear más allá de las disciplinas”, *Convicción*, año 1, n°28, 11 de febrero, pp. 1–5.
- Perrone, Mario Alberto (1995). *Aída Carballo. Arte y Locura*. Buenos Aires, Emece Editores.
- (1969). “Aida Carballo. Imagen y significado”. *Persona*, año 1, marzo, p. 14.
- Primera Plana* (1965). “Aída Carballo: El torrente secreto”, n°147, año III, 31 de agosto al 6 de septiembre, p.48.
- Rodríguez de Pareja Núñez, Olga (1973). “Cuarto Salón de la Ítalo”, *La Capital* (Rosario), 3 de septiembre.
- Schoó, Ernesto (1985). “Ha muerto una gran artista. Aída Carballo cultivó una la feroz poesía urbana”, *La Razón*, 21 de abril.
- Seiguerman, Osvaldo (1980). “Lo real y lo imaginativo”, *La Opinión Cultural*, 26 de octubre, p. 12.
- Spinoza, Beatriz (1972). “Aida Carballo. Los muñecos están ‘fanés’ ¿pero acaso no tiene su encanto?”, *Revista Clarín*, 17 de febrero.
- Storni, Eduardo Raúl (1967). “Aida Carballo”, *Universidad* (Santa Fe), Argentina, n°71, abril–junio. Carpeta de recortes, Biblioteca MNBA, Buenos Aires.
- Svanascini, Osvaldo (1996). *Grabadores argentinos contemporáneos*, cat. exp. Buenos Aires, Asociación Argentina de Críticos de Arte.
- Taffetani, Oscar (1997). “La pasión de Aída”, *Nueva*, 10 de agosto, pp. 40–48.
- Vicente Irrazábal, Gabriela (Cur.) (2009). *Aída Carballo (1916–1985) Entre el sueño y la realidad*, cat. exp. Buenos Aires, Fundación OSDE.



# Deconstruyendo la república moderna

Momentos constitucionales y cambio de régimen  
en los Estados Unidos y Argentina

Martín Plot<sup>1</sup>

## Resumen

En este trabajo, me propongo sugerir una lectura paralela de la historia política reciente de la Argentina y los Estados Unidos inspirada en el modelo teórico formulado por el constitucionalista norteamericano Bruce Ackerman. Las premisas que sugieren la pertinencia de esta lectura son fundamentalmente dos: 1) que el modelo de la *common law*, que está en parte en la base del abordaje anti-formalista de Ackerman, puede ayudarnos a escapar a nuestros propios formalismos, es decir, a hacer más comprensible la heterodoxia de la inestabilidad política argentina de los siglos XX y XXI y 2) que el modelo presidencialista y federal que Ackerman asocia a su idea de “democracia dualista” puede resultar un segundo elemento de cercanía tanto institucional como de cultura política entre los Estados Unidos y Argentina. Los conceptos de *movimientos*, *momentos* y *regímenes constitucionales* de Ackerman nos servirán, así, para evaluar el presente democrático de ambas sociedades.

Palabras clave: movimientos constitucionales, momentos constitucionales, regímenes constitucionales, Ackerman, Estados Unidos, Argentina.

## Abstract

Deconstructing the Modern Republic. Constitutional Moments and Regime Change in the United States and Argentina

Inspired in American Constitutionalist Bruce Ackerman's theoretical model, in this paper I want to put forward a parallel reading of the recent political history of Argentina and the United States. The premises that suggest the pertinence of this reading are fundamentally two: 1) that the *common law* paradigm, which is in part the basic inspiration of Ackerman's anti-formalist approach, could help us escape our own formalisms, that is, to render more comprehensible the unorthodox character of Argentine's political instability during the twentieth and twenty first centuries and 2) that the presidentialist and federal model that Ackerman associates with his “dualist democracy” could become a second aspect of an American and Argentine common ground, both in terms of political culture and institutional life. Ackerman's concepts of *constitutional movements*, *moments* and *regimes* will then help us evaluate the current state of democracy in both societies.

---

<sup>1</sup> Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (IDAES/UNSAM). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). mplot@unsam.edu.ar

Key words: constitutional movements, constitutional moments, constitutional regimes, Ackerman, United States, Argentina.

### I – Movimientos, momentos, y regímenes constitucionales

Hay dos perspectivas teóricas, por lo demás muy disímiles entre sí, para las cuales la deliberación pública es vista como una dimensión permanente de las sociedades contemporáneas. Esta visión no es descriptiva sino normativa, ya que las sociedades contemporáneas nunca están en un estado de permanente debate público—ni siquiera aquellas en las que la democracia funciona de un modo supuestamente ideal. Las sociedades contemporáneas no debaten de modo continuo acerca de los principales asuntos que hacen a su auto-institución como sociedad; pero deberían hacerlo, sostienen estas perspectivas teóricas. Esta mirada de una deliberación omnipresente, a veces no explicitada completamente, opera sin embargo como trasfondo compartido tanto para las teorías de la deliberación pública como para las miradas híper-políticas de algunas izquierdas contemporáneas. Como alguna vez se ha sugerido parafraseando a Carl Schmitt, sin embargo, la deliberación, tanto o más que la decisión, es aquello que se da en la excepción (Autor 2008): las sociedades no deliberan constantemente acerca de principios generales, lo que hacen es debatir, excepcional y acaloradamente, acerca del sentido de acontecimientos particulares. Es de ese debate, acalorado y excepcional, que se desprenden los principios que estructuran la vida colectiva. A los acontecimientos que puntúan esta excepcionalidad, y a la deliberación pública que los rodea, se proponía en el citado trabajo llamarlos *escenas deliberativas*. Son estas escenas deliberativas las que dan forma, al organizarse temporalmente de modo articulado y al contribuir conjuntamente a la sedimentación de nuevos sentidos, nuevos entramados legales y nuevos discursos políticos, las que contribuyen a la consolidación de lo que el constitucionalista Bruce Ackerman llama “momentos constitucionales” (Ackerman 1993): transformaciones profundas y duraderas en la identidad política de las sociedades. A los períodos, duraderos y consolidados, instituidos por estos momentos constitucionales, es a lo que Ackerman llama “regímenes constitucionales”.

Bruce Ackerman, en su monumental *We the People* (Ackerman 1993, 2000, 2014) ofrece una mirada dinámica, dialéctica, de la vida política. La mirada de Ackerman es anti-teleológica: la república estadounidense no se dirige a ninguna parte, no tiene destino prefijado, ni manifiesto ni ningún otro, simplemente es el resultado de la puesta en funcionamiento de un dispositivo que propone llamar *democracia dualista*. Este dispositivo es muy simple: partiendo de la base de que la auto-institución de la sociedad no es el resultado de un juego idealizado entre un texto y una realidad material que lo refleja (o debería reflejarlo), Ackerman nos dice que la teoría política materializada en la Convención Constituyente de 1787 puso en marcha lo que podríamos llamar un pulso político, un ritmo, un latir dominado por dos momentos, el momento de la política constitucional y el momento de la política normal. Ciertamente, estos dos polos están unidos por múltiples grises, o más bien por algo así como una trama de hojaldré, en la que se dan innumerables intentos fallidos de política constitucional que terminan siendo normalizados por el régimen vigente.

Pero como todo modelo—aunque trate de escapar al peor formalismo—es un gesto de formalización, este pulso logra, en efecto, dar cuenta de la manera en la que se da la relación

entre transformación y perpetuación, de la forma en la que la amalgama de continuidad y discontinuidad caracterizó a la historia político-constitucional estadounidense. Para ser más específico, podría decirse que esta noción de democracia dualista nos ofrece una versión pragmática (Ackerman no se define a sí mismo como “pragmatista americano”, pero claramente puede leerse en esa clave) de aquello que los pensadores continentales de *lo político* teorizaron, de un modo bastante distinto, al otro lado del Atlántico. La mirada de Ackerman pasa por alto las preocupaciones ontológicas de la tradición continental, pero de todos modos nos ofrece una perspectiva teórico-interpretativa del modo en que la república estadounidense ha lidiado con su identidad, en tanto que entidad política, materializando a la figura del “pueblo” en una aparición esporádica, excepcional pero no decisionista—sino más bien “deliberacionista”—de política constitucional; una política constitucional que sedimenta, luego de períodos multianuales en su duración y múltiples en su composición, en períodos más prolongados, multigeneracionales, de política normal.

Es a partir de este modelo teórico que Ackerman describe a la *Reagan Revolution* como un intento fallido de producir un cambio de régimen constitucional. Ya consolidados como el partido antagonista de la República Moderna, en la década del 80’ Ronald Reagan y el Partido Republicano se propusieron desmantelar el estado de bienestar establecido en el *New Deal* y la *Great Society* y limitar los logros del movimiento por los derechos civiles de los años 50’ y 60’. De todos modos, y a diferencia de los movimientos de “reforma revolucionaria” exitosos que instituyeron los tres regímenes constitucionales previos—los federalistas en el siglo XVIII, los republicanos en el XIX y los demócratas en el XX—los (neo)republicanos de Reagan no lograron obtener las múltiples victorias institucionales, electorales y culturales necesarias para consolidar la idea de que “el pueblo había hablado” y, por lo tanto, un nuevo régimen constitucional había sido establecido.

Lo que de todos modos Ackerman no llega a decir es que desde la fallida *Reagan Revolution*, los Estados Unidos se encuentran en un estado de “empate hegemónico” (Portantiero 1973) entre los defensores de la República Moderna y los que, como definió el ideólogo republicano Steve Banon, impulsan la deconstrucción del estado administrativo: es decir, el fin del Estado activista y *promotor*, no meramente *protector*, de la igualdad social. En palabras de Portantiero: este empate hegemónico se da “entre fuerzas alternativamente capaces de vetar los proyectos de las otras, pero [que no tienen] recursos suficientes para imponer, de manera perdurable, los propios.” (Portantiero 1977: 531). En diálogo con el modelo de la democracia dualista de Ackerman y del empate hegemónico de Portantiero, lo que me propongo es interpretar la amenaza a la democracia dualista que presentan los intentos de profunda transformación política—reforma revolucionaria de la identidad constitucional de las respectivas naciones—impulsados tanto por el Partido Republicano en los Estados Unidos como por Cambiemos en la Argentina.

Permítanme retener entonces de lo dicho tres nociones potencialmente encadenables en el tiempo: *movimientos*, *momentos* y *regímenes* constitucionales. Digo “potencialmente” porque su articulación es contingente, como veremos. La vida política normal está plagada de actores y acontecimientos que promueven la generación de movimientos constitucionales. Estos *movimientos* constitucionales se proponen articular posiciones, instituciones y discursos políticos con el objetivo de reformar revolucionariamente la identidad constitucional de una nación,

es decir, el modo en que la sociedad se piensa, organiza y ve a sí misma. Se lo proponen, pero no siempre lo logran. Cuando lo hacen, de todos modos, estos movimientos instituyen un *momento* constitucional. Estos momentos constitucionales no son del orden de lo instantáneo sino que se prolongan en el tiempo, puntuados por acontecimientos tales como iniciativas presidenciales, debates parlamentarios, fallos judiciales, movilizaciones callejeras o victorias electorales. Cuando una secuencia suficiente de estos acontecimientos confirma una dirección definida y un sentido explícito—tanto para promotores como para opositores—de que la identidad política de esa sociedad ha cambiado, es cuando podemos afirmar que la sociedad vive bajo un nuevo *régimen* constitucional. Finalmente, de todos modos, estos momentos constitucionales tampoco son siempre exitosos, ya que pueden verse abortados antes de lograr su consolidación como regímenes.

Para volver al ejemplo relevante para nuestra análisis, digamos que, en los Estados Unidos, el movimiento constitucional iniciado por Roosevelt y los demócratas en los años treinta, un movimiento que se propuso rechazar al *laissez-faire* como principio organizativo de la sociedad estadounidense para reemplazarlo por el de un Estado nacional regulador, redistributivo y promotor de la igualdad social, fue capaz de generar un momento constitucional. A pesar de la oposición inicial de la Corte Suprema de Justicia, ese momento constitucional no fue abortado sino que, por el contrario, se vio en definitiva confirmado por las tres ramas de gobierno y por la secuencia de resultados electorales más aplastantes de la historia de ese país. Más aún, al principio de un Estado promotor de la igualdad social en términos socio-económicos se le sumó, una generación más tarde, el de uno promotor de la igualdad en términos étnicos y de género, tendencia que no ha cesado de actuar hasta el presente.

De todas maneras, este régimen, como vimos, no careció de adversarios: desde los años ochenta, es el *movimiento* constitucional encabezado por el Partido Republicano el que no ha cesado de bregar por un *momento* constitucional capaz de lograr una reforma revolucionaria del *régimen*. Este movimiento por ahora ha fracasado, dado que aún no ha logrado la legitimidad requerida—ni electoral ni institucional—para dismantelar por completo el Estado de bienestar ni para desandar significativamente los avances, insuficientes pero reales, de la lucha por la igualdad étnica y de género. El movimiento constitucional (neo)republicano no ha logrado consolidar su momento constitucional; pero éste tampoco ha sido abortado. La llegada de Donald Trump al poder no es una anomalía de la política estadounidense, es la radicalización del intento de reformar revolucionariamente la identidad política de ese país, dismantelando por completo al Estado promotor de la igualdad y reemplazándolo por uno socialmente re-*jerarquizado*, políticamente circunscripto a la lógica militar y económicamente neoliberal.

Como puede entreverse, lo descripto no debería circunscribirse a algo así como el famoso “excepcionalismo norteamericano”: hace décadas que la generalización de la ideología neoliberal, la militarización de los conflictos globales, la desregulación de los flujos del capital financiero internacional, la evasión impositiva de los ricos del mundo vía paraísos fiscales y la cooptación de los procesos políticos vía privatización del financiamiento de las campañas electorales, busca dismantelar los Estados democráticos redistributivos; y esto con independencia del grado de éxito o profundidad de los mismos. Cuando en la Argentina el partido Propuesta Republicana (PRO), en el gobierno gracias a la coalición Cambiemos, obtuvo su primera

confirmación electoral luego de las presidenciales de 2015 en las elecciones de medio término de 2017, éste creyó ver los primeros indicios de un momento constitucional exitoso: la reforma revolucionaria del estado redistributivo, la misma reforma por la que bregan los republicanos del norte. Es cierto que tanto la crisis económico-financiera de 2018 como las resistencias institucionales y en la opinión pública parecen haber sugerido la posibilidad de un freno al momento constitucional de los republicanos argentinos. A diferencia de la situación en los Estados Unidos, de todos modos, el presente argentino no parece ser uno de empate hegemónico sino más bien de impasse constitucional. Volveremos sobre este punto hacia el final del texto. Pero primero nos detendremos un poco más detalladamente en la situación, como vimos nada excepcional, de los Estados Unidos.

## II - Excepcionalismo y democracia dualista en los Estados Unidos

La idea del excepcionalismo norteamericano tiene muchas ramificaciones. Sin un rastro único que permita identificar un origen preciso y único, o una acepción incuestionable, la idea puede, sin embargo, asociarse horizontalmente con muchas otras: con el puritanismo originario y la idea de pueblo elegido que hizo de *New England* una nueva Jerusalén; con el imperialismo temprano y la noción de destino manifiesto, que justificó como irrefrenable la expansión sin pausa de las fronteras hacia el sur y hacia el oeste de América del Norte; con la menos milenaria y más modesta observación histórica de la posición geográfica del país, que ubicaba a los Estados Unidos entre dos océanos y sobrentendía que los suburbios subpoblados del Polo Norte que llamamos Canadá o los desiertos subpoblados del sur latino ya derrotado militarmente que conocemos como México, no consistían una amenaza significativa; con la dimensión moral del supuesto casi siempre presente en el discurso público del (neo)imperialismo reciente que sostiene que *America is a force for good*; con la dimensión alternativa, también moral, del discurso de la izquierda ideológica tanto norteamericana como global, que supone que los Estados Unidos son, inevitablemente, una fuerza del mal; y finalmente, con la coartada aportada por la ciencia política (en el cuerpo del célebre Seymour Martin Lipset), que sostiene que América no es excepcional porque sea mejor sino por ser meramente “diferente” (Lipset 1996).

Una referencia reciente, sin embargo, nos ofrece una mirada bastante más productiva y menos ideológica acerca del excepcionalismo norteamericano: la perspectiva ya introducida de Bruce Ackerman. Para Ackerman, Estados Unidos es excepcional por una razón bastante más concreta e interesante: porque de todas las repúblicas constitucionales modernas, esta es la única que parecería haberse auto-impuesto el peor de los obstáculos que enfrenta la duración de toda entidad política—la cuasi-imposibilidad de su renovación. Permítanme citar la totalidad del artículo V de la Constitución de los Estados Unidos, que establece los procedimientos requeridos para enmendar la Constitución, para así tener en claro de qué estamos hablando:

El Congreso, cuando dos tercios de ambas Cámaras lo considere necesario, podrá proponer Enmiendas a esta Constitución, o, a Pedido de las Legislaturas de dos tercios de los varios Estados, podrá convocar a una Convención para proponer Enmiendas, que, en cada Caso, podrán ser válidas a todo Efecto y Propósito, como partes de esta Constitución, cuando sean ratificados por las Legislaturas de tres cuartas partes de los varios Estados, o por

Convenciones en tres cuartas partes de los mismos, de acuerdo con uno u otro Modo de Ratificación que sea propuesto por el Congreso; en la medida en que ninguna Enmienda sea hecha que, con anterioridad al Año Mil ochocientos ocho, de ninguna Manera afecte las Cláusulas primera y cuarta de la Novena Sección del artículo primero, y que ningún Estado, sin su Consentimiento, sea privado de su igual derecho a Sufragio en el Senado. (Traducción propia).

El punto al que se refiere Ackerman es la dificultad que suponen estos mecanismos. A pesar de que no quiero detenerme aquí en las últimas líneas de este artículo V, permítanme de todos modos indicar la relevancia—cuando se trata de comprender el tipo de república fundada el 17 de septiembre de 1787—de las cláusulas inmodificables hasta 1808. Éstas se referían al “derecho” de los estados miembros a seguir “importando” personas en la medida en que así lo desearan. Es decir, de todas las instituciones aceptadas o establecidas por la Constitución de los Estados Unidos al momento de su fundación, solo dos de ellas no eran enmendables por la duración de una generación: el “derecho” a seguir trayendo esclavos de África; y el derecho de los estados (sobre todo los esclavistas) a no ser privados de su representación igualitaria en el Senado, lo que abriría la puerta a la abolición de la esclavitud en ese estado. De todas maneras, como Thomas Jefferson no era el único que temblaba cuando pensaba que Dios era justo, los constituyentes tuvieron la delicadeza de introducir una *sunset clause*, es decir, una cláusula de expiración, ya que imaginaban que hasta la esclavitud podía llegar a ser “enmendada” en un futuro lejano—solo que no querían ser ellos mismos las víctimas de tamaña “expropiación”.

La segunda aclaración que quiero hacer, antes de pasar al núcleo de la cuestión, se refiere al carácter indeterminado del número de estados miembros—los “varios estados”, dice el artículo. Esta referencia está relacionada con la imaginación imperial ya presente en el excepcionalismo norteamericano temprano—esto es, el pueblo escogido, el destino manifiesto—al darse instituciones que se presentaban sumamente flexibles en cuanto a su escala, mientras que establecían criterios muy rígidos para su reforma. Desde un comienzo, para los Estados Unidos, fue siempre más fácil expandirse que reformarse (Blackburn 2011). Es decir, la fundación se presentaba mucho más abierta a la posibilidad de la anexión de nuevos territorios, luego devenidos estados, que a la posibilidad de la abolición de la esclavitud.

Dejemos ambos temas de lado y volvamos a la rigidez constitucional que, para Ackerman, aparentemente haría de los Estados Unidos una república constitucional excepcionalmente difícil de reformar. Esta excepcionalidad, sin embargo, no es la única identificada por nuestro autor. La otra se refiere a una excepcionalidad menos técnica, más mítica y estrechamente relacionada con las enumeradas al comienzo: la excepcionalidad implícita en la mirada, tanto de norteamericanos como de extranjeros, de que el régimen constitucional estadounidense es excepcionalmente estable y ya lleva casi dos siglos y medio de duración. Para Ackerman, la falsedad de esta mirada, idealizada e instrumentalmente mistificadora, de la historia constitucional estadounidense se origina más bien en un problema teórico: el excesivo formalismo que supone que un régimen constitucional es algo así como un reflejo especular, en el que un documento (uno solo) permite a la sociedad reflejarse en él y constituirse, permaneciendo así fijamente constituida, mientras dure la declarada vigencia de dicha constitución. Esta mirada



fetichista, que comparten muchos de los practicantes de las distintas disciplinas jurídicas domésticas (de Estados Unidos) tanto con los clichés más comunes del discurso político norteamericano como con el horizonte soñado de muchas elites de otras latitudes, genera múltiples problemas sobre los que no vale la pena detenerse aquí. Uno sin embargo es, para Ackerman, y para nuestro análisis, clave: no permite interpretar correctamente en qué consiste la forma democrática estadounidense—la *democracia dualista*—y cuáles son los problemas que ésta enfrenta en el presente.

Lo que sostiene Ackerman es que los momentos esporádicos de política constitucional de la democracia dualista se dieron siempre en discontinuidad formal con los regímenes previamente constituidos, es decir, que los Estados Unidos son una sociedad que ya ha vivido, desde la guerra de la independencia hasta el presente, bajo tres regímenes constitucionales distintos, nacidos cada uno de ellos en discontinuidad legal con los que le precedieron—en discontinuidad legal pero no política, ya que las tres transiciones/fundaciones se dieron siguiendo la lógica de la democracia dualista. Empezando por la fundación misma: el secreto a voces de que el origen del estado de derecho más idealizado por el pensamiento hoy llamado republicano se dio en discontinuidad formal con las reglas que convocaron a la reforma de los Artículos de la Confederación, más que un secreto constituye la llave para la comprensión del pulso estadounidense entre momentos de alta legislación (momentos constitucionales) y momentos de legislación normal (política normal). Desde esta perspectiva teórica, la república constitucional norteamericana no es, en realidad, ni rígida ni inmutable, sino simplemente el resultado de una cultura política que, bajo el mito de la perdurabilidad constitucional, ya se ha dado a sí misma tres regímenes constitucionales distintos: la República Temprana (de los años ochenta del siglo dieciocho a la década del sesenta del siglo diecinueve), la República Media (de la reconstrucción de la posguerra civil a los años treinta del siglo XX) y la República Moderna (del *New Deal* a nuestro presente).

¿Tres repúblicas estadounidenses y no solo una? En efecto. La de Ackerman es una mirada sociológica y culturalista de la vida constitucional en la que eso que llamamos los Estados Unidos es una entidad que se ha dado a sí misma ya tres regímenes constitucionales. No es este el lugar para entrar en los detalles de cada uno de estos regímenes, basta para nosotros con comprender lo siguiente:

1) que el origen de cada régimen, en todos los casos, se fundó en el reconocimiento, por múltiples actores, tanto institucionales como extra institucionales, y manifestado de múltiples maneras—leyes, estatutos, enmiendas realizadas sin cumplimentar plenamente los requisitos del Artículo V, victorias electorales sucesivas y cuantitativamente significativas, fallos de la Corte Suprema, amenazas presidenciales de *court packing*, amenazas de *impeachment*, paros generales, desobediencia civil, marchas multitudinarias, mayorías parlamentarias a prueba de veto, etc.—de que el pueblo había hablado. ¿Pero había hablado en serio? ¿Era esa la verdad de lo que había dicho? La respuesta a estas preguntas, tanto filosófica como política, debe ser pragmática: dadas las circunstancias, aparentemente sí, el pueblo había hablado;

2) que el régimen de la República Temprana estaba basado fundamentalmente en la noción de que los Estados Unidos eran sobre todo eso, *Estados* que se encontraban unidos en una federación, pero que preservaban una gran autonomía para gobernar a sus ciudadanos y a sus

no ciudadanos (léase esclavos y pueblos originarios), y que ese régimen fue reemplazado en la Reconstrucción por unos Estados *Unidos* en los que la igualdad de todos los miembros de todos los estados sería ahora *protegida* (aunque todavía no *promovida*) por la federación y que este principio primaría sobre la autonomía de los varios estados;

3) que el régimen instituido en la Reconstrucción, a pesar de ampliar el horizonte igualitario, lo hizo al tiempo que perpetuó una idea contractualista de la igualdad, es decir, que se fundó en un primado de la lógica económica del *laissez faire* y del derecho de propiedad por sobre la capacidad estatal de promover, y no simplemente proteger, la igualdad;

y 4) que el régimen de la República Moderna, instituido en los años 30' por el *New Deal*, y profundizado en una dirección no exclusivamente económica durante la revolución de los derechos civiles de los años 60', estableció el primado de la capacidad estatal de *promover* activamente la igualdad, tanto por sobre la lógica económica del *laissez faire* de la República Media como por sobre la autonomía de los Estados con relación a la segregación y discriminación de los afroamericanos que persistió como legado de la República Temprana. En definitiva, con el *New Deal* nace el estado activista de la república democrática contemporánea.

### III - ¿Fin de la República Moderna o de la democracia dualista?

A partir de esta periodización de la historia constitucional estadounidense llegamos a nuestro presente que, como todo presente, ofrece dificultades de nuevo tipo a la actividad interpretativa. ¿Se encuentran todavía los Estados Unidos viviendo bajo el régimen constitucional de la República Moderna? ¿Se hallan en un período de transición? Si lo último, ¿cuándo comenzó esta transición? ¿En qué dirección se encamina la misma? Si la transición está llegando a su fin, ¿ante qué régimen nos encontramos? Finalmente, si nos encontramos ante un cambio radical, ¿lo que está mutando es el régimen o la lógica misma de vida en común que es la democracia dualista? Varias de esas preguntas se desprenden de la perspectiva teórica ofrecida por Ackerman. Trataré de indicar algunas líneas posibles de reflexión por ellas sugeridas.

El diagnóstico del presente que nuestro autor ofrece, así como otras avanzadas con anterioridad (Autor 2011), no es optimista. Tanto en su *Before the Next Attack* (Ackerman 2006), como en su *Decline and Fall of the American Republic* (Ackerman 2011), el constitucionalista norteamericano nos advirtió que episodios de criminalidad presidencial como los de Richard Nixon en *Watergate*, Ronald Reagan en el affaire Irán–Contras y, particularmente, en la criminalidad tanto doméstica como internacional manifestada en la Guerra contra el Terrorismo de George W. Bush, están amenazando no ya simplemente a la República Moderna sino al principio mismo de democracia dualista instituido y renovado desde la fundación de los Estados Unidos. El último de los trabajos mencionados fue publicado durante el gobierno de Barack Obama y su interpretación—así como ya lo había sido antes con la presidencia de Bill Clinton—es que si bien estos últimos no estaban inspirados en una hostilidad manifiesta para con los principios de la democracia dualista, de todos modos no hicieron mucho por evitar la consolidación de los avances hiperpresidencialistas de los gobiernos republicanos. Avances que, en efecto, sí ponen en jaque a aquella forma política, ya que ignoran la dialéctica de momentos constitucionales y política normal requerida para introducir reformas revolucionarias como las promovidas por los movimientos constitucionales.

Es cierto que ni los gobiernos de Reagan y Bush padre (1981–1993), y ni siquiera el más radical de Bush hijo (2001–2009), lograron dismantelar el sistema jubilatorio (*Social Security*) o el sistema de salud pública para la tercera edad (*Medicare*), objetivos casi obsesivos del Partido Republicano desde los años ochenta hasta el presente. Y es cierto también que no lo lograron ni utilizando los mecanismos de la democracia dualista ni como consecuencia del hiperpresidencialismo en germen. Debido precisamente a estas derrotas, de todos modos, es que el Partido Republicano optó por la utilización de mecanismos institucionales que, sin ser capaces de reformar revolucionariamente al régimen de la República Moderna, de todos modos permitieran asegurar su inviabilidad. El principal de estos mecanismos fue la desfinanciación del Estado. Desde Reagan al presente—y en muchas oportunidades con la complicidad con un Partido Demócrata atemorizado por los cambios culturales introducidos por el avance del neoliberalismo—el Partido Republicano en el poder se avocó a reducir la progresividad y la capacidad recaudadora del sistema impositivo, de tal manera que los recortes del Estado de Bienestar pudiesen ser presentados ante la sociedad como inevitables, dado los crecientes déficits generados. A este aspecto de la ofensiva republicana contra la República Moderna debe sumarse la segunda gran dimensión de las transformaciones ocurridas en el funcionamiento del régimen político estadounidense: la creciente iniciativa presidencial en la arena internacional, fomentada por el tradicional repliegue de las otras ramas de gobierno ante la afirmación del ejecutivo en temas de seguridad nacional. Esta deferencia ante la acción presidencial, radicalizada luego del 11 de septiembre de 2001, es para Ackerman un indicador cierto de la amenaza de un cambio no solo de régimen sino de forma de sociedad en su conjunto. Es decir, es posible que estemos ante el fin de la democracia dualista, como queda implícito en la institucionalización de la práctica de la guerra ofensiva, la tortura, las ejecuciones sumarias de sospechosos de terrorismo o la detención indefinida de sospechosos de terrorismo sin proceso judicial, practicas incompatibles con el funcionamiento de una república democrática, que son sin embargo “legalmente” justificadas por la proliferación de discursos jurídicos cuasi-constitucionales generados desde el Poder Ejecutivo (Ackerman, 2011).

De todas maneras, y de modo relativamente independiente del hiperpresidencialismo que viene asociado al militarismo impulsado tradicionalmente por el Partido Republicano, la vida política durante la República Moderna se había organizado alrededor de un eje fácil de trazar; eje que no es ajeno a la preponderancia de la institución de la presidencia en la vida política norteamericana. Los años que llevaron del *New Deal*, impulsado por Franklin Delano Roosevelt en los 30', a la *Great Society*, impulsada por Lyndon Johnson en los años 60', consolidaron una división política que se fue profundizado durante las décadas siguientes. Esta división fue delineando, cada vez con más precisión, los contornos de un Partido Demócrata que actúa como partido del régimen, es decir, como fuerza política aglutinadora de los múltiples actores sociales que promovieron y obtuvieron los avances igualitaristas sobre los que se apoya el régimen constitucional de la República Moderna: los sindicatos; las organizaciones de derechos civiles; los sectores sociales vinculados con las luchas feministas y por la diversidad sexual; las minorías étnicas; los ambientalistas y las organizaciones de defensa del consumidor; y, finalmente, las elites universitarias y culturales, mayormente partidarias e impulsoras de estas transformaciones.

Por otro lado, el Partido Republicano, que había estado en el centro de la creación y consolidación de la República Media, fue reacomodándose a partir de la hostilidad del régimen constitucional moderno para con los principios del *laissez faire*, primero, y para con la segregación racial en el sur en segundo lugar. Así fue como, luego de la migración de los demócratas blancos del sur hacia el Partido Republicano, éste se convirtió en la fuerza política aglutinadora de los partidarios del antiguo régimen: los sectores empresarios antagonizados con la lucha sindical y con el naciente estado de bienestar; los blancos del sur amenazados en sus privilegios por el avance igualitario del movimiento por los derechos civiles; una considerable mayoría de los hombres blancos, a su vez amenazados en sus privilegios por el avance de la lucha feminista; los sectores sociales asociados al cristianismo político, fundamentalmente evangelista, que rechaza los cambios culturales ocurridos durante la República Moderna; y, finalmente, los *cold warriors* que, como los blancos del sur, habiendo nacido durante la Guerra Fría en el Partido Demócrata, fueron paulatinamente convirtiéndose en los halcones republicanos del nuevo siglo, como consecuencia del doble fenómeno de la desaparición de la Unión Soviética y de la llegada de la Guerra contra el Terrorismo.

Los ocho años del gobierno de Obama estuvieron dominados por lo que podríamos llamar, como ya sugerimos brevemente para el caso argentino, *impasse constitucional*. Obama llegó al poder ante el rechazo social a las aventuras militares y las violaciones a los derechos humanos del gobierno de Bush, pero sin embargo no pudo—o probablemente no se propuso—impulsar un decidido rechazo al hiperpresidencialismo de guerra ilimitada inaugurado en respuesta al 11 de septiembre de 2001. Es decir, las presidencias de Clinton y Obama nacieron, en efecto, como resultado de los intentos fallidos de Reagan y George W. Bush de introducir un cambio de régimen constitucional en los Estados Unidos; pero durante ambos períodos el Partido Demócrata no logró—aunque quizás tampoco se propuso—profundizar la República Moderna y la democracia dualista, lo que hubiese permitido doblegar con más firmeza el ímpetu revolucionario del Partido Republicano. Así es como llegamos a este presente: en un estado de empate hegemónico devenido *impasse constitucional* del que tanto Donald Trump (el principal líder del Partido Republicano de hoy) como Bernie Sanders (el líder sin duda más popular de los demócratas actuales) quieren sacarnos, pero en direcciones opuestas: reestableciendo la ley y el orden jerárquico, amenazados por la lógica igualitaria de la República Moderna el uno; profundizando esta lógica aún más el otro, llevando la promoción de la igualdad por parte del Estado activista hacia áreas de la salud, la educación, el medio ambiente y las relaciones internacionales aún no alcanzadas.

#### **IV - Regímenes constitucionales y cambio de régimen en la Argentina contemporánea**

No es este el lugar para ofrecer el tipo de argumentación detallada que nos permitiese desarrollar una periodización de la historia político-constitucional argentina en el sentido de Ackerman, es decir, en el sentido de regímenes constitucionales entendidos como entramados de prácticas políticas y jurídicas, discursos y decisiones, legislaciones y funcionamientos institucionales que se sostienen durante un período multigeneracional de tiempo que podemos llamar de política normal. Tampoco es posible aquí referirnos a análisis histórico-políticos del

propio Ackerman, ya que su única contribución explícita al abordaje en profundidad del caso Argentino fue escrito hace tres décadas y consiste en unas pocas páginas escritas junto con el en ese entonces recientemente doctorado y hoy presidente de la Corte Suprema de Justicia argentina Carlos Rosenkrantz (1991). Lo que sí sugerimos retener para el caso argentino, de todas maneras, es el ejercicio interpretativo desarrollado por Ackerman, al posar su atención en los principios generativos básicos de tales regímenes: el primado de la autonomía de los estados por sobre el centralismo federal en la República Temprana, el primado de la inviolabilidad de los contratos y la propiedad por sobre el principio igualitario en la República Media y el primado de la promoción estatal de la igualdad por sobre los principios del libre mercado en la República Moderna. La política normal de los Estados Unidos durante esos períodos, a pesar de experimentar el surgimiento de múltiples movimientos constitucionales que hubiesen deseado reformar revolucionariamente dichos regímenes, logró sin embargo la perpetuación, durante períodos multigeneracionales, de prácticas y funcionamientos institucionales desarrollados mayormente en consonancia con los principios generativos originarios.

A pesar de que Ackerman, en aquel viejo y breve texto escrito con Rosenkrantz, coincide con nosotros en recomendar la democracia dualista como el régimen democrático ideal para la República Argentina (1991: 30–31), de todos modos no es necesario ni deseable encontrar paralelos estrictos entre los tres regímenes constitucionales estadounidenses y la historia política argentina. El modelo ofrecido por Ackerman es interpretativo y los entramados de prácticas, discursos e instituciones, y sobre todo los principios generativos que les subyacen, deben ser estudiados en su especificidad cultural. A modo de esbozo, arriesguémonos entonces solamente a sugerir que el primero de los regímenes constitucionales bajo los que vivió la sociedad argentina desde su fundación constitucional podría ser llamado República Oligárquica. El período fue también denominado Orden Conservador o República Posible (Botana 1979), pero aquí sugerimos el nombre de República Oligárquica, ya que buscamos identificar el principio generativo detrás de las prácticas jurídicas y políticas que estructuraron la política normal del régimen en cuestión; y el funcionamiento de éste se basó en la capacidad de mantener a los sectores populares suficientemente alejados de la vida institucional de la república. A pesar de los múltiples tumultos y conflictos experimentados a fines de siglo XIX y principios del XX, la República Oligárquica se mostró suficientemente sustentable hasta 1930. Es cierto que la ley de sufragio universal masculino obligatorio (Ley Saenz Peña) de 1912 y su implementación en las elecciones presidenciales de 1916, con el consecuente triunfo de Hipólito Yrigoyen en las mismas, comenzó a abrir las puertas a la participación popular en las instituciones de la República. A este período Tulio Halperín Donghi llamó República Verdadera (Halperín Donghi 2000). A pesar de ello, desde una perspectiva interpretativa como la ofrecida por Ackerman, nosotros podríamos decir que la discontinuidad introducida no alcanzó a transformar el funcionamiento de la política normal característico de la República Oligárquica.

El acontecimiento que sí introdujo una innovación radical y que podríamos denominar de reforma revolucionaria fue el golpe de estado de 1930. El golpe buscó legitimarse en la amenaza que el caudillismo de Yrigoyen supuestamente significaba para la República Oligárquica, legitimación que encontró su confirmación institucional en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmando la constitucionalidad del golpe de estado. De allí en más, y hasta diciembre de 1983, el régimen



constitucional vigente podría denominarse República Tutelada. De todos modos, quizás sea más prudente referirse al período como uno en el que no imperó la democracia dualista—que creemos vigente en la Argentina desde 1983—sino lo que Ackerman y Rosenkrantz llamaron “monismo no democrático”, entendido este como “la posición que confiere legitimidad a cualquiera que tenga la fuerza para legislar predominante” (1991: 29). Es decir, con el afán de impedir lo que se percibió como la amenaza de un nuevo movimiento constitucional caudillista o populista, lo que el golpe de 1930 y su constitucionalización hicieron fue introducir un cambio fundamental en el funcionamiento de la república, cambio que instituiría el funcionamiento de un “monismo no democrático” de cinco décadas de duración.

Una crítica formalista de esta mirada—una mirada que hace del funcionamiento de la república de 1930 a 1983 un único régimen no democrático—nos dirá que no es posible ignorar el continuo vaivén entre funcionamiento de la constitución de 1853 (y de 1949...) y sus interrupciones castrenses. La mirada pragmatista aquí sugerida, inspirada en el modelo interpretativo y “sociológico” de regímenes políticos y constitucionales de Ackerman, responderá que es ese mismo vaivén el que constituía el régimen vigente, régimen en el que se otorgaba legitimidad para legislar a quienquiera que detentase el control de la fuerza suficiente para ejercer el poder con autoridad, ya sea a partir de una legitimidad de origen electoral o como resultado de la intervención de las Fuerzas Armadas. Desde este punto de vista, y hasta desde una concepción inspirada en el *common law* como la de Ackerman, si hay entidad política hay constitución, y si hay constitución hay régimen—y esto con independencia del grado de fidelidad con el que el funcionamiento de ese régimen se ciña a la letra de un texto constitucional existente o a los principios de alguno de los modelos democráticos teorizados por Ackerman (1991, 1993, 2000, 2011). El régimen de política normal bajo el que vivieron los argentinos desde 1930 a 1983/87 fue uno de estabilidad–inestable en el que las Fuerzas Armadas se irguieron con éxito en la última instancia del ordenamiento jurídico vigente (Autor 2018), ordenamiento que debe definirse como monismo no democrático, ya que las intervenciones de las Fuerzas Armadas fueron vistas y aceptadas como capaces de ejercer el control legítimo de los mecanismos estatales y de instituir legislación legítima duradera.

La República Tutelada del período de monismo no democrático argentino estuvo estructurada a partir del principio generativo de la *ultima ratio* de las Fuerzas Armadas como salvaguarda de la nación. Las Fuerzas Armadas no constituían, así, solamente lo que se llamó el Partido Militar sino que, fundamentalmente, reemplazaba—paradójicamente, precisamente a partir de aquel fallo de la Corte de 1930—a la Corte Suprema de Justicia como institución decisoria en última instancia sobre la aceptabilidad o inaceptabilidad de la legitimidad política en una coyuntura política determinada. A tal punto fue ese el régimen vigente durante aquellas cinco décadas de vida política argentina, que los decretos–leyes promulgados por los distintos gobiernos militares durante el período pasaron a formar parte del entramado jurídico e institucional de la república sin mayores revisiones o derogaciones.

Hasta que en diciembre de 1983, la Ley de Pacificación Nacional, más conocida como Ley de Autoamnistía, fue proclamada “inconstitucional e insanablemente nula” por el Congreso de la República, en lo que sería la primera ley votada y promulgada por el parlamento y el ejecutivo de la recuperada democracia (dualista). Esta decisión sería la principal marca de discontinuidad entre el antiguo régimen monista no democrático de la República Tutelada y el régimen



actual que propongo llamar República Democrática. Pero este régimen no solo introduciría una discontinuidad radical con la *ultima ratio* de las Fuerzas Armadas y la impunidad soberana que le subyacía: la República Democrática iniciaría, ese diciembre de 1983, un camino de discontinuidad con gran parte de la cultura política de la República Tutelada. Una vez más, como en 1930, la instancia de cambio de régimen sería paradójica. En 1930, con el argumento de proteger a la República del caudillismo personalista de Yrigoyen, el golpe de estado y su posterior constitucionalización fracasarían en restaurar la vieja república, pero lograrían sin embargo instituir una nueva. En 1983, la paradoja sería otra: había sido el Proceso de Reorganización Nacional inaugurado con el golpe del 24 de marzo de 1976 el que se había propuesto acabar revolucionariamente con el empate hegemónico teorizado por Portantiero (Portantiero 1973) e instaurar así un nuevo régimen que, a pesar de imbuirse en el discurso republicano, buscaba la institucionalización plena de las Fuerzas Armadas como *ultima ratio* de la vida política de la Nación. Fue el fracaso económico y militar del régimen, sumado a la erosión profunda que la introducción del discurso de los derechos humanos como principio generativo de la democracia (Cheresky 1993) había introducido desde la sociedad civil, lo que terminó contribuyendo a la institución del régimen de la República Democrática.

En los primeros años de su funcionamiento, la República Democrática se dedicaría, así, a desarmar el sistema basado en la legitimidad del detentador circunstancial de “la fuerza suficiente para legislar”, sistema que no solo daba a las Fuerzas Armadas el carácter de institución soberana e inapelable, sino que a su vez imbuía a la Iglesia Católica del rol de tutela de la cultura nacional. Tanto la Consulta Popular sobre la paz con Chile de 1984, como el fallo del Juicio a las Juntas Militares de 1985 y la Ley de Divorcio Vincular de 1987 introducirían profundas transformaciones en el funcionamiento del régimen, desmilitarizando la relación con los países del Cono Sur a través de mecanismos excepcionales de expresión popular (Ackerman y Rosenkrantz 1991: 31), restableciendo el Estado de Derecho y su aplicabilidad incluso a los detentadores del poder del estado, y secularizando el espacio de las relaciones familiares e interpersonales. De todos modos, fue la reacción carapintada de 1987 a la generalización de los juicios por violaciones a los derechos humanos lo que dio pie a la posibilidad del tan temido retorno de la República Tutelada del monismo no democrático—y, de haber sido exitoso, al fin del momento constitucional iniciado por el gobierno de Alfonsín, los organismos de derechos humanos y la oposición democrática. Pero este temido retorno no tuvo lugar, fundamentalmente gracias al enorme respaldo expresado tanto por la sociedad civil como por la sociedad política al régimen constitucional de la República Democrática.

La República Democrática fue, en efecto, la primera plenamente democrática, tanto para los estándares de la democracia dualista de Ackerman como para los estándares democráticos de hoy. La República Democrática fue la primera que combinó voto universal tanto femenino como masculino con una plena tolerancia del disenso y la libertad política, y la primera cuyas elecciones no conocieron proscripciones y en la que el horizonte de la violencia política—tanto institucional como extra-institucional—dejó de dominar el conflicto social. Esta aclaración es importante, porque subraya una discontinuidad que muchos de los análisis de hoy tratan de invisibilizar: la discontinuidad introducida por el terrorismo de Estado primero con relación al funcionamiento normal de la República Tutelada y luego por el rechazo en la forma del “nunca

más” que finalmente instituiría la República Democrática. Dejaremos los detalles de estos regímenes constitucionales y sus momentos constitucionales fundantes para análisis futuros—por ejemplo, interrogando el rol del peronismo en la introducción de instituciones redistributivas y la posterior reacción por parte de las Fuerzas Armadas en el marco de la República Tutelada; el rol del menemismo en su intento por desandar el restablecimiento pleno del Estado de Derecho con relación al juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos y su afán por desmantelar, vía privatizaciones, las principales instituciones públicas del Estado de Bienestar argentino; la posibilidad de leer al primer kirchnerismo como culminación y consolidación del momento constitucional inaugurado por la transición democrática; la posibilidad inversa de interpretar el giro político kirchnerista de 2008 a 2011 como intento por inaugurar un momento constitucional neo-populista; y, finalmente, luego de un primero momento caracterizado por un discurso restaurador republicano, la posibilidad de interpretar al gobierno de Propuesta Republicana (PRO) como intentando dar comienzo a un momento constitucional propio.

### Bibliografía

- Ackerman, Bruce (1993) *We the People. Foundations*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ackerman, Bruce (2000) *We the People. Transformations*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ackerman, Bruce (2006) *Before the Next Attack*. New Heaven, Yale University Press.
- Ackerman, Bruce (2011) *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ackerman, Bruce (2014) *We the People. The Civil Rights Revolution*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ackerman, Bruce y Carlos F. Rosenkrantz (1990) “Tres concepciones de la democracia constitucional” en *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*. Madrid, Centro de estudios constitucionales.
- Blackburn, Robin (2011) *An Unfinished Revolution. Karl Marx and Abraham Lincoln*. Brooklyn, Verso.
- Botana, Natalio (1979) *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Cheresky, Isidoro (1993) “Derechos humanos y régimen político: una genealogía de la idea democrática moderna” en *Sociedad*, Volumen 2, pp 115–127.
- Cheresky, Isidoro (2015) *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, FCE.
- Halperín Donghi, Tulio (2000) *Vida y muerte de la República verdadera*. Buenos Aires, Planeta.
- Lipset, Seymour Martin (1996) *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. Nueva York, W. W. Norton.
- Autor (2008) *La carne de lo social*. Buenos Aires, Prometeo.
- Autor (2011) *Indivisible. Democracia y terror en tiempos de Bush y Obama*. Buenos Aires, Prometeo.
- Autor (2018) “Inestabilidad política: mitos y realidades” en *Le Monde Diplomatique Cono Sur. Número especial: Anatomía del Neo-liberalismo*. Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1973) “Clases dominantes y crisis políticas en la Argentina actual” en Oscar Braun (compilador), *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 73/117.
- Portantiero, Juan Carlos (1977) “Economía y política en la crisis argentina: 1958–1973” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, No. 2 (Abr. – Jun., 1977), pp. 531–565.

