

# **Estado y régimen social de acumulación desde el primer gobierno kirchnerista. Un aporte desde el análisis de políticas públicas.**

María Mercedes Patrouilleau.

Cita:

María Mercedes Patrouilleau (2013). *Estado y régimen social de acumulación desde el primer gobierno kirchnerista. Un aporte desde el análisis de políticas públicas. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/443>

**X Jornadas de Sociología UBA**  
**20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos,**  
**científicos y políticos para el siglo XXI**  
**1 a 6 de Julio de 2013**

**Mesa 40: La década kirchnerista: mutaciones de la política en la Argentina contemporánea**

Título de ponencia: **“Estado y régimen social de acumulación desde el primer gobierno kirchnerista. Un aporte a partir del análisis de políticas públicas.”**

Autora: **María Mercedes Patrouilleau**

Lic. en Sociología y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del INTA en el Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas. Docente titular de *Procesos Sociales Argentinos Contemporáneos y Contextos Socio-Históricos* en las carreras de Sociología y Psicología de UCES. Integrante del Área de Estudios Políticos Latinoamericanos del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, FAHCE-UNLP/CONICET).

**Resumen:**

Este trabajo se enmarca en una investigación que analiza e interroga al kirchnerismo en tanto sujeto político, a partir de las transformaciones que se han operado desde su emergencia en la sociedad argentina. Dicho proceso de cambio, lo concebimos multi-dimensional abarcando no sólo las políticas públicas y los instrumentos económicos sino también la propia forma del Estado y las identificaciones de los sujetos políticos.

Específicamente en esta ocasión nos concentramos en las transformaciones de la “forma estatal” que se impulsan durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), a partir de tres movimientos fundamentales: a. el haber re-centrado la autoridad política en torno de “lo nacional”; b. la re-constitución de la estatalidad incorporando a sujetos movilizados a la administración del Estado y al proceso de formulación de políticas públicas y c. en las articulaciones sociales y económicas encaradas desde la puesta en marcha de ciertos instrumentos económicos e institucionales (algunos que existían previamente y se habían abandonado, otros inventados o aplicados desde conceptos renovados).

El estudio sobre estas dimensiones se basa en el trabajo heurístico y analítico sobre estrategias políticas y formas institucionales, en base a fuentes documentales, discursos presidenciales y de otros sujetos políticos protagonistas de la escena nacional y regional, desde un enfoque de análisis de políticas públicas.

**Palabras clave:** kirchnerismo, régimen social de acumulación, forma estatal, densidad nacional, análisis de políticas.

## 1. Modalidad de reflexión categorial para abordar las políticas y la constitución del Estado desde el kirchnerismo

*“...Desconfiemos eso sí de las generalizaciones, de las doctrinas, de las teorías, de los conceptos abstractos en que no sintamos que una genuina realidad argentina está palpitando buscando su cauce...”*

*“...Mientras continúe vigente el sistema de distribución del trabajo y de la riqueza que se llama capitalismo, el problema es simple: o bien la política maneja a la finanza y a través de ella a la economía nacional, o la finanza maneja la política y la economía argentina. En lugar de delegados de los grupos financieros, es necesario que la vida de la economía argentina sea regulada y dirigida por los delegados del pueblo...”*

R. Scalabrini Ortiz

Sabemos que la inquietud intelectual se da en el marco de discusiones, en un plano de debates, acuerdos y desacuerdos, de confrontación de ideas. Cuando escribimos y pensamos no lo hacemos simplemente con uno mismo, sino que estamos debatiendo, discutiendo e instrumentando ideas y conceptos de otros, ya sea colegas cercanos, grandes teorías o escuelas de pensamiento. Lo hacemos también en el marco de determinadas urgencias. La urgencia que convoca a este documento es la de las potencialidades de un fenómeno de transformación multi-dimensional en la Argentina (económico, social, político y cultural) que se ha dado en llamar *kirchnerismo*.

El kirchnerismo desde su asunción se propuso instaurar un cambio radical para la sociedad argentina, una transformación, transmitiendo la intención de dejar atrás un pasado de resignaciones y decadencia en lo económico y lo político, recuperando las sendas del bienestar social de los argentinos, perdidas en la larga noche neoliberal.

Esta vocación, muchas veces es interpretada como “espuria”, como un “mero” discurso político desde ciertos estudios que consideramos cometen en sus análisis ciertas modalidades reflexivas que les quitan capacidad explicativa, operando una descontextualización y obturación en el análisis de políticas estatales. En discusión con estas posiciones nos interesa proponer una visión alternativa a estas que estimamos producen dos tipos de reducciones que obturan los análisis políticos: la reducción “accionalista” y la reducción “modélica”, en detrimento de una perspectiva enfocada en los problemas y que se nutra de los instrumentos necesarios para estudiar los complejos procesos a través de los que se desenvuelve la política pública.

Nos parece necesario discutir el déficit explicativo pero sobre todo de comprensión, de las perspectivas excesivamente centradas en los “actores” (abocados a elucubrar sobre lo que el kirchnerismo quiere o no quiere, sobre la diferencia entre lo que dice y hace, o entre lo que los sectores populares quieren pero no saben) o en las “variables” al punto de *personificar* modelizaciones (“el crecimiento”, “la economía”, “el tipo de cambio”, “el

modelo”). Porque estos enfoques que tienen amplia difusión no sólo académica sino también editorial y mediática, y desde estos distintos espacios colaboran con el desvío de los esfuerzos de comprensión de problemas complejos asociados a los cambios económicos, políticos y sociales argentinos actuales.

La *reducción accionista* se enfoca en los “actores” para analizar los procesos políticos vinculados a las políticas estatales, desestimando otras dimensiones como los aspectos identitarios. Esta perspectiva parte siempre de cuestiones vinculadas a las *motivaciones para la acción*. Arrastra de la teoría subjetivista el problema de la intención, que (articulada con una visión marxista-economicista de lo político) es concebida siempre como despótica, todo vínculo o articulación forma parte de una estrategia (espuria) de manipulación. Como modalidad de contrastación suele instrumentar una comparación entre el discurso (lo dicho) con el comportamiento de variables operando éstas últimas como elemento de *juicio* sobre la veracidad de los enunciados. Se operan así varias reducciones, una dentro del propio campo de lo subjetivo, desestimando los aspectos identitarios de los sujetos sociales, cuando sabemos que la práctica política cuando va más allá de un juego electoral conlleva la conformación de *sujetos*, de identificaciones y de relatos (Patrouilleau, 2010).

A su vez esta perspectiva pone en juego una visión de la política simplista que equipara autoridad formal con posición de poder. Es por este camino analítico que cae en una descontextualización del problema en cuestión, un análisis de políticas que se desentiende de las estructuras sociales. Esta lectura conlleva una interpretación de lo político desde un imperativo moral deshistorizante, por ejemplo sobrevalorando las posiciones horizontales aún en una comunidad de desiguales. El poder sólo sirve en esta visión para la dominación. ¿Y acaso no es necesario el empoderamiento de los sectores subalternos para la transformación?

La *reducción modélica* refiere al lenguaje de leyes y variables que predomina en el análisis de las políticas económicas aún desde enfoques de economía política o sociología económica. Aún citando teorías económicas críticas, el análisis de la política económica se instrumenta desde modalidades reflexivas lineales y simplistas. El concepto de “modelo” de acumulación, o llamado éste de maneras parecidas (“proceso” de acumulación”, “patrón” o “régimen”), predomina obturando la discusión sobre formas institucionales de regulación, sobre la relación entre Estado, poder político y poder económico, desatendiendo nuevamente la historicidad de los procesos políticos.

Desde esta lectura, el “modelo de posconvertibilidad” aún con distintas etapas sería un todo con continuidad entre el momento de la devaluación de la moneda en 2002 hasta la actualidad. En esta modalidad de razonamiento produce una obturación sobre la mirada de las fuerzas sociales y proyectos políticos, sobre los sujetos que se encuentran intentando forjar un orden alternativo al neoliberal y las estructuras que resisten este movimiento. En el mejor de los casos sólo son los grandes grupos económicos concentrados (que siempre hay alguna variante) los que tienen capacidad de acción. La dimensión subjetiva esta vez vista sólo desde las categorías de clases sociales no permiten visualizar las articulaciones que se forjan en sentido vertical y

horizontal al orden social (entre distintos sujetos y posiciones políticas: Presidente, movimientos sociales, jóvenes, trabajadores, otros Presidentes, por ejemplo).

Si bien es relevante el análisis de las variables macroeconómicas y del comportamiento de las cúpulas empresarias, esto no agota el estudio de las posibles políticas económicas, menos si nos preocupamos por profundizar sobre los aspectos políticos, sociales y hasta culturales de dichas las propias políticas económicas. Desde esta perspectiva corremos el riesgo de quedarnos en la mera crítica cristalizadora o a veces incluso naturalizadora, participando de la ocultación de movimientos sociales alternativos y transformadores. El análisis limitado al tratamiento de variables, el paradigma “modélico” para tratar políticas económicas arrastra concepciones lineales tanto de las teorías económicas clásicas (las leyes económicas obturando otros espesores y dimensiones) como de la experiencia institucional y cultural argentina de la Convertibilidad.

Ambas modalidades de reflexión teórico-conceptual llegan por caminos aparentemente opuestos a conclusiones similares, más o menos desdeñosas sobre el proceso político kirchnerista: habría en esencia un proyecto, un sujeto político con ambición de poder (poder como un fin en sí mismo), que sólo mueve el amperímetro de las políticas (diferenciándose del neoliberalismo) como solución de compromiso ante la sublevación de un sector poderoso, el campo o sector agropecuario, un eventual “contra-poder”, replegándose y replanteando su táctica con radicalización de estrategias progresistas o populistas, u operando meros cambios de estilo dirigencial en la política argentina. Un juicio previo sobre la voluntad del proceso obtura en ambos casos la problematización del campo de fuerzas en el que actúa y la historicidad del proceso.

En contrapartida, nos interesa aportar una reflexión política e institucional, atenta a un lenguaje categorial potencial (Zemelman, 2006), recuperando el valor de ciertos aportes ya clásicos del pensamiento político y social latinoamericano y nuevos enfoques sobre el análisis de políticas, en una indagación sobre la relación entre Estado y economías nacionales en el ámbito latinoamericano.

Sabemos que el Estado tiene una función central en los procesos de cambio (económico) estructural, tal como ha sido estudiados para los estados desarrollistas (Evans, 1996), o a partir de la experiencia Argentina en donde desde el Estado se dieron los procesos de inclusión masiva de población. Así como también desde el Estado en sentido inverso se reconvirtieron las instituciones y las políticas dando lugar a una sociedad excluyente con eje en la valorización de financiera y la extranjerización de la economía.

En la tarea de reflexionar acerca del carácter transformador del kirchnerismo, la dimensión económica constituye un área fundamental de interrogación. Pero no simplemente en el sentido de desempeño de determinadas variables, sino más bien en el campo de la articulación económica y social que supone un régimen social de acumulación. Nos interesa aportar a los análisis de los cambios

económicos, a los interrogantes sobre la posibilidad de un cambio estructural (productivo y de la estructura social), desde el estudio de la “forma estatal” con potencial para desarrollar un nuevo régimen de acumulación, forma estatal que es abordada a su vez desde el análisis de las principales políticas que se orientaron a re-direccionar el desarrollo económico y la práctica política en Argentina.

Las grandes transformaciones de las estructuras sociales y productivas no se dan de un día para el otro. Aún así, la posibilidad de un “régimen” que subvierta la forma institucional neoliberal se encuentra en entredicho. Por eso nos urge analizar la posibilidad de que estemos en algún tramo de un tal camino. Una mirada comprensiva de la historicidad de los procesos políticos resulta pertinente para analizar en los límites de la sociedad, aquéllos aspectos con potencial de desarrollo y transformación social.

## **2. Problemática y foco de análisis**

Si la interrogación parte de la dimensión económica, pero entendida de forma compleja, desde su insalvable incrustación en lo social<sup>1</sup> (considerándolo como un gran campo que incluye a lo político y lo cultural), resulta pertinente apoyarnos en el concepto de régimen social de acumulación (en adelante RSA) de José Nun (2001), entendido como la configuración compleja de instituciones y dimensiones ideológicas que sostienen en un espacio-tiempo dados la dinámica de acumulación de capital.

El propio Nun sostiene que el concepto de RSA es de tipo sensibilizador antes que descriptivo, en el sentido de que indica hacia dónde hay que mirar aunque no especifique puntualmente qué. Su punto de partida es justamente una crítica a la concepción de la economía como un dominio autónomo y autosuficiente. Dicho término alude a un proceso histórico y pluridimensional de mediano o largo plazo, que incluye marcos institucionales de las distintas estructuras, tácticas y estrategias de acumulación de capital y las imágenes e interpretaciones en las que éstas se sostienen.

Así también Nun le agrega dinamismo a su concepto considerando distintas fases de constitución de un nuevo RSA, de consolidación, expansión y decadencia, así como la concepción de que su congruencia interna y estabilidad es recorrida por tensiones permanentes que expresan distintos niveles de conflictividad, y poniendo de relieve en este punto el papel decisivo articulador de la política y la ideología.

Este enfoque nos conduce a visualizar los *problemas* detrás de esta compleja trama de estructuras y procesos (la economía), en la que intervienen actores, estructuras, variables, fenómenos, discursos, sujetos, procesos, reconociendo las diferencias semánticas y analítica entre estos términos.

---

<sup>1</sup> Desde el concepto de “embedded” de Polanyi, de la necesaria “incrustación” de la dimensión económica con la social, o incluso desde críticas al pensamiento económico liberal y marxista (Rosanvallon, 1979; Wallerstein, 2003).

El interrogante sobre la conformación de un nuevo régimen de acumulación así entendido nos lleva a pensar en los dispositivos institucionales, en la concreta *forma estatal* que pudiera ser capaz de orientar las fuerzas sociales y económicas en pos de la prosecución de metas de inclusión, distribución, equidad; y a tener en cuenta el proceso político que pudiera viabilizar los consecuentes cambios institucionales, productivos, sociales y culturales.

Sostenemos que un nuevo RSA no se reduce al cambio en un *patrón* de acumulación, entendido éste como una variable que induce a un cierto tipo de comportamiento del sistema (que define si se promueve la especialización en bienes transables, no transables y en qué tipo de sectores). Si bien éste es pertinente, y tiene que ver con la “salida” de la crisis que se dio en el fin de la Convertibilidad (es decir un *fenómeno* si se quiere en relación a nuestro problema, atado, claro, a ciertas estructuras y procesos), y que se explica también por un contexto internacional de cambios estructurales en las relaciones de poder con preeminencia de la de la demanda asiática agroalimentaria,<sup>2</sup> de todas formas el “patrón” debe considerarse en su justo término.

Es un punto clave, da cuenta del tipo de inserción de la Argentina en la economía, y esto es algo prácticamente imposible de mover desde un espacio nacional (por sí mismo, en el marco de una concertación de voluntades nacionales hay mayor margen). Puede pensarse que el patrón de acumulación en principio no se elige (o no es algo fácil de deliberar) en el marco de una economía-mundo (Wallerstein, 1998); sin embargo aún al interior de un régimen con un patrón hay múltiples formas que se le pueden dar a la vida social.<sup>3</sup> Para visualizar estos matices es necesario dar espesor y densidad a los lugares de articulación social, observar aquélla dimensión de la economía que Aldo Ferrer llama “densidad nacional”.<sup>4</sup>

Así, trasladándonos en torno de la problemática signada por el régimen de acumulación y la forma estatal, nos detenemos en la necesidad de analizar las políticas públicas y las decisiones políticas que van trazando el camino de la transformación del orden neoliberal, generando una densidad nacional capaz de concretar en una economía-mundo un proyecto de gobierno de inclusión

---

<sup>2</sup> Cuestiones que han sido registradas por las principales agencias de pensamiento del sistema internacional como “mudanza de riquezas” y “mudanza de capacidades” (Patrouilleau, et al, 2012).

<sup>3</sup> A su vez todo régimen económico se enmarca en un clima de época, con la vigencia de determinadas meta-narraciones. Esto también nos indica la necesidad de pensar una época histórica al tiempo que analizamos un régimen económico, aspecto que no tendremos lugar de trabajar en esta oportunidad pero sí destacar su relevancia que pondremos en juego en el análisis que haremos de los potenciales de desenvolvimiento del proceso político argentino.

<sup>4</sup> Con “densidad nacional” Ferrer (2004) se refiere a los atributos que debe ostentar un país para poder desenvolverse y desarrollarse en un contexto globalizado (en una economía-mundo). Entre éstos destaca: el grado de integración de la sociedad; liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional; la estabilidad institucional y política de largo plazo; la vigencia de un pensamiento crítico no subordinado a los criterios de los centros hegemónicos del orden mundial y, consecuentemente, políticas económicas generadoras de oportunidades para amplios sectores sociales, protectoras de los intereses nacionales y capaces de arbitrar los conflictos distributivos para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

social. Con éstas categorías y modalidad argumentativa nos proponemos entonces analizar el proceso político por el que una autoridad se encauza en una senda de empoderamiento, modificando desde las instituciones y la legitimidad democrática (no desde la fuerza de las armas, por ejemplo, como un gobierno de facto) las bases normativas de la organización social.

Tomamos el aporte de ciertas teorías políticas para el soporte no sólo de conceptos sino más bien de la modalidad reflexivas que desarrollamos para pensar lo político y las transformaciones económicas (posestructuralismo o teorías del posfundamento, fenomenología *arendtiana*). Retomamos también del campo específico del pensamiento político y del análisis de los Estados latinoamericanos aportes para el análisis de los proceso político ligados a las transformaciones sociales-estructurales y las políticas públicas.

Este es el camino que nos lleva al análisis de la “forma estatal” en tanto forma política: que establece un *locus* de decisión (Laclau, 2005b), un fundamento de autoridad (Arendt, 1992), que establece modos de vinculación y de interpelación sobre la ciudadanía (convocatorias, liderazgo) y que desarrolla una cierta relación entre el Estado y el campo de la economía (régimen social de acumulación, Nun 2001).

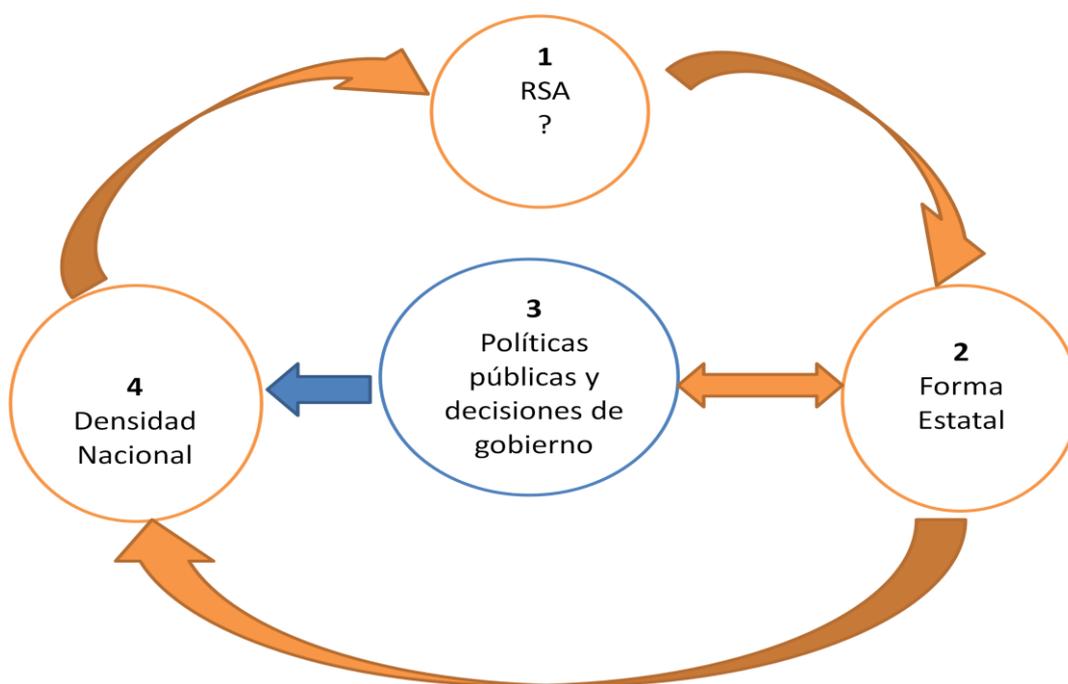
Nos enmarcamos en un enfoque de análisis de políticas (Oszlak y O`Donnell, 1976),<sup>5</sup> el cual supone un énfasis en el análisis del contexto social e histórico para pensar las políticas y lo político (la capacidad de instituir), vislumbrando el complejo juego en el que las políticas estatales intervienen en un campo signado por otras políticas (de actores privados), con determinados dispositivos que infieren en la construcción de la agenda de “las cuestiones” políticas y en el marco de las relaciones de poder que expresa una determinada estructura social. Tal como sugiere el texto clásico de Oszlak y O`Donnell, las políticas públicas estatales pueden ser entendidas como *nudos de procesos sociales*, condicionadas y condicionantes del comportamiento de los sujetos sociales. Y concretamente en el kirchnerismo las mismas han formado parte del proceso de su constitución en tanto sujeto político.

---

<sup>5</sup> Una buena síntesis del espíritu de la disciplina “análisis de políticas”, y una contrastación con el difundido enfoque de “evaluación de políticas” encontramos en el trabajo de Orlansky (2007). Según la autora, el análisis de políticas públicas es una disciplina orientada políticamente. Contribuye sobre y durante el proceso de generación de políticas. Determina cuál de las diversas alternativas públicas o políticas de gobierno serán las que mejor logren un determinado conjunto de objetivos en pos de disminuir o resolver problemas sociales, económicos o políticos. Por ello debe enfrentarse con valores en conflicto, cuestiones éticas y prioridades. Es una vía para elegir la mejor de las alternativas con el apoyo de evidencias y razones, haciendo uso de múltiples métodos de investigación y argumentación para producir información y transformar conocimiento. Comporta un énfasis prospectivo. Se apoya en la intuición, creatividad, imaginación con el fin de identificar, definir y disponer soluciones a los problemas planteados. A través de sucesivas aproximaciones, el problema inicial puede ser replanteado porque en la práctica podría requerirse que los objetivos iniciales sean modificados. En contraste con esta práctica la “evaluación de políticas” ha sido considerada una aplicación relativamente “neutral” de técnicas e investigación social y de modus operandi. Es retrospectiva, ya que se aplica siempre sobre lo ya hecho o examina planes y políticas en marcha, circunscritas y bien demarcadas. Se realiza en general con el objetivo de rendición de cuentas y de revisión y sigue la lógica del experimento, con énfasis en datos cuantitativos y en cuestiones de presupuesto.

En términos de modalidad discursiva, no nos interesa partir de una hipótesis, así como no nos concentramos en un trabajo de contrastación en base a la sistematización de datos. Nos acomodamos en cambio en una modalidad reflexiva, desarrollando un campo de interrogación, organizando una reflexión en torno a una dimensión problema, seleccionando sí un foco para su profundización: las políticas y las decisiones políticas de gobierno. En el diagrama siguiente puede observarse una representación de esta modalidad de reflexión.

### Diagrama: Modalidad de reflexión categorial



Descripción: Un foco en torno del cual gira la problemática, constituida por el compleja interrelación entre RSA, forma estatal y densidad nacional. El abordaje va trasladando su centro de atención en torno a estos ejes, complejizando y profundizando en el abordaje de las políticas públicas y las decisiones de gobierno.

En términos de alcance del estudio partimos de una mirada global del proceso kirchnerista, pero por razones de espacio nos concentramos en la primera gestión de este proyecto entre los años 2003 y 2007. Aún así nuestro marco de interrogación se preocupa por el presente y las posibilidades de potenciación.

Si bien utilizamos diversas fuentes de información, estas no son protagónicas en el desarrollo de este documento.<sup>6</sup> Se trata más bien de un ejercicio con

<sup>6</sup> En términos de fuentes de datos, los contenidos aquí volcados articulan el trabajo de una múltiple inserción en espacios de trabajo académicos y gubernamentales. Desde el trabajo de tesis doctoral en curso se realizaron análisis de discursos presidenciales y de otros sujetos políticos en la argentina contemporánea, el análisis de documentos institucionales y

énfasis prospectivo, que acentúa la visión de futuro, sobre los límites y las alternativas de desenvolvimiento de los procesos, a la par que se asienta en una epistemología de lo potencial (Zemelman, 2006), pensando en las dinámicas constitutivas antes que en las cristalizaciones, y reflexionando sobre el instrumental categorial y la modalidad reflexiva capaces de encauzar un pensamiento constituyente que potencie los bordes sobre los que una sociedad quiere arriesgar cambiar.

### 3. Políticas públicas y forma estatal en el primer gobierno kirchnerista

Un breve repaso de la herencia neoliberal resulta necesario para comenzar a analizar el la forma estatal dada por el sujeto que se propone transformarla. El RSA neoliberal <sup>7</sup> produjo en Argentina una des-nacionalización del Estado, con descentralización y extranjerización de las decisiones económicas.<sup>8</sup> Un esquema dominado por el discurso único de la asignación eficiente de recursos por el mercado y por la gestión lineal de la economía a través del manejo de determinadas variables (especialmente tipo de cambio y deuda, mediando privatizaciones y reformas del Estado).

El entramado institucional hecho “modelo” con los trazos de la Dictadura, los pactos bipartidistas, las reformas del Estado (incluida la Reforma Constitucional) y el Plan de Convertibilidad, habían debilitado las mediaciones (Heredia, 2011), los espacios de articulación económica y social y de establecimiento de compromisos entre las bases sociales y el gobierno. Habían debilitado de este modo la *densidad nacional* para que el país se desempeñe en el contexto de globalización y financiarización de la economía internacional.

En términos políticos, la transición democrática convertida en transición neoliberal (Castorina, 2007) acumuló el rechazo de la Dictadura con el de la democracia del mercado, dividiendo a la sociedad de sus representantes que pasaron a ser vistos como la “clase” política, mientras crecían los dispositivos de gobierno y formación de opinión desarrollados desde formatos empresariales mediáticos concentrados, que alimentaron las posturas ciudadanas impolíticas.<sup>9</sup>

---

observaciones participantes en manifestaciones populares y sobre la dinámica de organizaciones territoriales vinculadas a la ejecución de políticas públicas. En términos del ejercicio de análisis de políticas y visión prospectiva se tiene como marco el trabajo desarrollado en el Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas del INTA, con distintos grados de participación en instancias de planificación institucional y asistencia a la toma de decisiones. El trabajo conceptual se nutre también de los intercambios con colegas del Área de Estudios Políticos Latinoamericanos (IdHyCS-FaHCE-UNLP/CONICET).

<sup>7</sup> Que podemos enmarcar con cierto arbitrio entre los años 1975 y 2003, considerando que complejos procesos políticos y sociales se juegan en las fases de consolidación y decadencia.

<sup>8</sup> Algunos hitos bastan quizá para sintetizar este proceso: un tipo de cambio fijo con desregulación del resto de los mercados; una política monetaria atada a intereses de organismos y entidades financieras internacionales; desarticulación del aparato estatal (productivo, de servicios, burocrático); provincialización de la gestión de los recursos naturales; endeudamiento implementado no para una estrategia de desarrollo sino como estrategia de valorización en sí misma.

<sup>9</sup> En relación a la falta de aprehensión global de los problemas ligados a la organización de un mundo común, que sostiene movimientos contra-democráticos (Rosanvallon, 2007).

La figura de Néstor Kirchner, que emerge del peronismo clientelar pero que guardaba en su matriz la posibilidad de emergencia de liderazgos renovadores (identificados con tradiciones silenciadas en el período democrático), arriba al escenario político nacional hacia fines de la década del noventa diferenciándose de la dirigencia política bipartidista (del alfonsinismo y del menemismo), de aquélla que había doblegado bajo el imperativo de la continuidad institucional cualquier politización del rumbo económico y político de la sociedad argentina, reduciendo la política al juego electoral (Pucciarelli, 2011).

Así lo demuestra su voz recogida por los medios gráficos en tiempos de conformación del Grupo Calafate, en torno a la carrera electoral de Duhalde en 1999,<sup>10</sup> en su crítica a las medidas del gobierno de la Alianza y a numerosas políticas del gobierno de transición de Eduardo Duhalde (especialmente contra la devaluación asimétrica que pone fin a la Convertibilidad<sup>11</sup> y al concepto y a la instrumentación de las fuerzas de seguridad por parte del gobierno de Duhalde).

Pero no es la intención mantenernos en el plano del discurso político, lo que interesa es observar de qué modo esta vocación es plasmada con decisiones de gobierno y políticas estatales en pos de una transformación del régimen social. A partir de un análisis de jerarquización de las distintas políticas impulsadas por el kirchnerismo (por distintas vías: decretos, iniciativas parlamentarias, acuerdos internacionales, etc; con participación y generación de consensos previos o como ideas surgidas del grupo más íntimo de la decisión presidencial), se seleccionan para profundizar el análisis 15 políticas estatales/decisiones de gobierno, y consideramos que desde éstas se forjaron tres movimientos fundamentales:

- 1. El haber re-centrado la decisión política en torno de “lo nacional”, con referencia a lo popular y lo democrático como fundamentos de autoridad;
- 2. Una re-constitución de la estatalidad incorporando a sujetos movilizados a la administración del Estado y al proceso de formulación de políticas públicas, e ideando formas de participación en lo estatal;

---

Sostenemos que un componente impolítico de este tipo subyace en la demanda “que se vayan todos” del 2001.

<sup>10</sup> "Nosotros no somos duhaldistas. No respondemos a liderazgos sino a proyectos políticos" (NK, *Página 12*, agosto de 1999); “Dentro del justicialismo tiene que haber un gran debate interno. No queremos que utilicen la Revolución Libertadora o lo que pasó en 1976, todos hechos dolorosos para el peronismo, para justificar a personajes nefastos que constituyen una ignominia” (NK, *La Nación*, 17.10.99).

<sup>11</sup> “Hay que construir poder político. Todo el poder político que dice que hace el doctor Duhalde hablando con todos los sectores, [en realidad] nace de un acuerdo con las fuerzas políticas más importantes, la concertación con la Iglesia, con el doctor Alfonsín. Yo no estuve de acuerdo con este tipo de acercamiento, yo hubiese votado para obtener un gobierno realmente fuerte, con poder político. Todas esas fuerzas confluyeron en una salida que no era la que yo pensaba, porque los acuerdos entre corporaciones no abarcan hoy a toda la sociedad.” (NK, *Página 12*, 20.01.02)

- 3. Nuevas o renovadas articulaciones sociales y económicas encaradas desde la puesta en marcha de ciertos instrumentos económicos e institucionales.

En la tabla a continuación se presentan los tres movimientos descompuestos en algunas de las principales políticas, en el texto por cuestiones de espacio y para no restar a la reflexión categorial se desarrollan algunas más en extenso y otras en forma más puntualizada.

### **Indicadores de la *forma estatal* en el primer mandato kirchnerista (2003-2007).**

<b>Locus de decisión y fundamento de autoridad</b>	<b>Modalidades de participación e interpelación estatal</b>	<b>Instrumentos de articulación económica y social</b>
Nuevo marco de negociación con capitales trasnacionales (1)	Apertura del Estado a sectores movilizados, con contención de la protesta social: (7)	Políticas de ingresos (11)
Política de des-endeudamiento (2)	Re-incorporación del sindicalismo a la negociación salarial (8)	Retenciones a las exportaciones (instrumento y concepto). (12)
Impulso a la integración regional latinoamericana (3)	Incorporación de intelectuales y movimientos de intelectuales a organismos de gestión cultural (9)	Obra pública. Una mirada multi-dimensional (13)
Sello presidencial (4)	Interpelación a clases medias y burguesía nacional (10)	Políticas educativas (14)
Organigrama ministerial (5)		Participación del Estado en la comunicación pública y política (15)
Política de desactivación del potencial insurgente militar (6)		

(1) **Nuevo marco de negociación con capitales trasnacionales.** Los primeros enfrentamientos son ante las primeras dificultades del cambio de modelo económico posconvertibilidad: las tarifas de las empresas privatizadas (que estaban fijadas en dólares) y de empresas hidrocarburíferas, productoras y exportadoras de gas y petróleo. Este fue el primer campo de enfrentamiento con capitales trasnacionales. La estrategia que implementa es la de dar publicidad a las presiones, dar a conocer las ganancias y las inversiones realizadas, destacando el déficit de estas últimas, promoviendo una triangularidad enunciativa,<sup>12</sup> de modo de poner en conocimiento de los asuntos

<sup>12</sup> Naishtat (2004) sostiene que el discurso político no se da en términos binarios: nosotros-ellos, sino en una triangularidad enunciativa que incorpora al público (presente y potencial). En

políticos a los sectores movilizados, a los referentes políticos y sociales, al “pueblo” como para-destinatario y testigo de las diferencias.<sup>13</sup> A partir de esta política se dan las primeras articulaciones con sectores de desocupados movilizados. Tal como había hecho previamente con la Corte Suprema, poniendo a la sociedad civil, a la opinión pública y a organizaciones en posición de juzgar con la aprobación o el rechazo la actitud de quienes enfrenta, abriendo las gestiones y los temas de Estado al conocimiento del público interesado. Las organizaciones de desocupados responden y realizan escraches a empresas Shell y Aguas Argentinas.<sup>14</sup>

**(2) Política de des-endeudamiento.** La re-negociación con quita de deuda con el FMI tiene un efecto simbólico y concreto. Corre a esta instancia internacional del lugar de autoridad y de diseñador de políticas y ajustes fiscales. Permite al poder ejecutivo y al Estado Nacional trazar los lineamientos de política pública necesaria para la prosecución de los fines propuestos. Valoriza la identidad nacional ante las presiones de poderes extraterritoriales argumentando sobre la “dignidad” del pueblo argentino. En términos económicos supone una actitud novedosa de la Argentina con respecto a la deuda, que históricamente jugó un papel crucial en la macroeconomía del país: primero ligada al equilibrio de la balanza comercial durante la vigencia de los ideales desarrollistas y luego subordinada con el neoliberalismo a la obtención de renta financiera y a la transnacionalización del capital (Basualdo, 2010). La decisión del desendeudamiento va a llevar al proyecto de gobierno a idear nuevas formas de financiamiento. En términos de política internacional posiciona y hace visibilizar a la Argentina como un país ya no complaciente con las políticas neoliberales sino crítico, con voz autónoma y con capacidad de liderazgo regional.

---

un sentido análogo Eliseo Verón identifica tres figuras principales que conforman el discurso político: el pro-destinatario (nosotros), el contra-destinatario y el para-destinatario (adeptos potenciales).

<sup>13</sup> Ejemplos: En ocasión de un acto por firma de convenios para la construcción de viviendas en José C. Paz anuncia la estrategia del canje de deuda: “*Acá, desde José C. Paz, que sepa el mundo entero que la propuesta que hicimos no se cambia, es la propuesta que vamos a llevar adelante*”, pide a los “*señores empresarios argentinos que no aumenten los precios, que ayuden a cuidar el bolsillo de la gente*” y exige a la empresa Aguas Argentinas “*que invierta, que es hora de que el servicio de agua llegue a todos los argentinos, al igual que el servicio de cloacas*” (NK, JCP05). O cuando en ocasión de acto a raíz del Plan Manos a la Obra, habla a productores y exportadores de carnes y exige que no suban los precios (09.03.2005), lo mismo en ocasión de anuncio de creación de la empresa estatal Aguas y Saneamiento Argentino (AYSA06).

<sup>14</sup> Federación Tierra y Vivienda y Barrios de Pie organizan escraches en las oficinas de la empresa Shell en Buenos Aires y bloqueos en estaciones de servicio en marzo de 2005 en respuesta a la convocatoria de Kirchner de un boicot a la empresa. “No vamos a permitir este golpe de Estado que intenta sabotear las medidas del Gobierno”. Y se dan una serie de condensaciones y desplazamientos semánticos: vincularon la decisión de no venderle instalaciones a la petrolera venezolana PdVSA y clamaban: “Shell, basura, vos sos dictadura”. (“Escracharon a Shell y bloquearon dos estaciones”, en *Página 12*, viernes 11.03.2005). En otra ocasión movimientos piqueteros de la agrupación Martín Fierro y 19 de Diciembre realizaron un escrache a Aguas Argentinas. “Queremos que la empresa quede en manos del Estado. El objetivo es exigir que se estatice la empresa para que no nos extorsionen con aumento de tarifas y falta de obras de infraestructura”. (“Piqueteros repudiaron a Aguas Argentinas por un posible aumento de tarifas”, en *Clarín*, 27.05.2005).

(3) La soberanía de las decisiones económicas nacionales se fortalece también con la **política de impulso a la integración sudamericana**. Es ilustrativo observar la forma concertada en que fueron renegociadas las deudas brasilera y argentina en el año 2005. En Argentina se concerta también ese año el rechazo al proyecto de mercado común impulsado por el gobierno norteamericano. El lento pero inusitado incremento de la cooperación e integración regional (con la creación de nuevas instituciones autónomas como UNASUR, CELAC, ampliación del MERCOSUR) brindan apoyo financiero, energético y de respaldo político e institucional a las decisiones soberanas de los gobiernos populares. Los gobiernos kirchneristas son uno de los principales impulsores los procesos de integración y cooperación sudamericana.

(4) **Sello presidencial:** Desde la primer campaña electoral de Néstor Kirchner se observa una comunicación política alienada, centralizada, una marca única: *Argentina un país en serio*, posteriormente *Argentina, un país con buena gente*. La publicidad centrada en la Presidencia de la Nación marca un estilo que lo diferencia de la comunicación política previa. No sólo toma decisiones, sino que además las firma (Quevedo, 2004). Todas las publicidades y opiniones de las distintas áreas de gobierno son firmadas por Presidencia. La firma presidencial da cuenta de que la autoridad política nacional observa, controla y ejecuta en todos los temas,<sup>15</sup> y refuerza el sentido de que el *gobierno* pasa por la autoridad formal, aquélla legitimada por el voto popular.

(5) Esta centralización del *locus decisional* se observa también en la **organización ministerial**. Desde su campaña electoral Kirchner había lanzado la idea de que sería él mismo su propio ministro de Economía, diferenciándose del perfil tecnócrata que había adquirido ese puesto en las últimas décadas y de la virtual delegación que se efectuaba de la política económica en dicho ministerio. En la gestión de Kirchner se implementa un esquema centralizado de toma de decisiones en la figura presidencial con fuerte apoyo en la gestión en determinadas carteras como *Planificación* (que articula con Provincias por la obra pública y con empresas por los servicios públicos y las obras), *Desarrollo Social* (articula con movimientos y organizaciones sociales) *Trabajo* (articula principalmente con el sector sindical) y *Defensa* (establece nuevos lineamientos para las FF.AA.). En estos ministerios en los que permanecen en sus puestos personas de confianza y del círculo político más íntimo del Presidente. Este estilo de gobierno no es sólo un estilo, sino que habla también del cuerpo político que compone el poder presidencial y de cómo éste es ejercitado como *locus* de toma de decisiones.

---

<sup>15</sup> Un documento para contrastar con la nueva estrategia presidencial es uno que edita el Ministerio de Economía en mayo de 2003, en el último mes de gobierno de Eduardo Duhalde, titulado Componentes Macroeconómicos Sectoriales y Microeconómicos para una Estrategia Nacional de Desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico. Trabajo financiado por el BID, coordinado por la CEPAL en el cual se advierte "Algunas de las ideas y conclusiones de los trabajos no son necesariamente compartidas por este Ministerio y por el Gobierno. La libertad de pensamiento tantas veces menospreciada en nuestro país, tan proclive al "pensamiento único", exige respetarlas". Quizá la advertencia se refiera a frases del tipo: "...En alguna medida, el mayor desempleo y la más elevada incidencia de la pobreza han pasado a ser rasgos estructurales de la economía y la sociedad, ya que aún el crecimiento económico a ritmos razonables no reduciría la tasa de desocupación de manera muy significativa" (Ministerio de Economía, 2003, pp. 59).

**(6) Política de desactivación del potencial insurgente militar.** Si bien el desprestigio pos dictadura y el des-financiamiento de las décadas de ajuste, habían hecho pasar a las Fuerzas Armadas de una posición arbitral a una posición corporativa (Canelo, 2005), las políticas de impunidad hacia los crímenes de la dictadura, la criminalización y militarización del conflicto social hacia fines del régimen de Convertibilidad mantenían al menos un marco de ambigüedad acerca del posible comportamiento de las fuerzas armadas en y sobre la efectiva posibilidad de que hayan abandonado el rol tutelaje del poder constitucional. El kirchnerismo encara desde el primer día políticas de desactivación del potencial insurgente militar, entre las que encontramos: la política anti-impunidad (que incluyen actos simbólicos como la quita de los cuadros de los represores del Colegio Militar como distintas disposiciones, medidas y leyes instrumentadas para dar prosecución al juicio y castigo de los crímenes de las dictaduras), los cambios de las cúpulas, la reglamentación de Ley de Defensa,<sup>16</sup> cambios en la educación y doctrina que hacen a la apertura y la integración civil de las FF.AA, modificaciones en el sistema de la justicia militar, políticas de género al interior de las fuerzas. Y da un mensaje claro a las fuerzas: nunca más el levantamiento de las armas en contra del propio pueblo.<sup>17</sup>

Este primer conjunto de políticas y medidas operan re-centrando la autoridad en el *locus* nacional, con la iniciativa del Poder Ejecutivo, en un marco de integración regional y definiendo al pueblo argentino y a la democracia como fundamentos de dichas iniciativas. Un proyecto de este tipo necesitaba sumar una multiplicidad de fuerzas sociales, cambiándole el rostro al Estado neoliberal. Esto se fue realizando desde la iniciativa del Gobierno de interpelar y dar participación en el Estado a determinados sujetos movilizados, instando a la movilización y constitución de nuevos sujetos, recreando los dispositivos de gobierno (la forma de las agencias estatales, forjando articulaciones con organizaciones sociales, rediseñando las políticas sociales). Las siguientes son

---

<sup>16</sup> En 1988 la Ley de Defensa Nacional concluyó con la vigencia de la doctrina de la seguridad nacional, delimitando la defensa a la preparación y respuesta ante agresiones militares externas, quitándole la competencia de la seguridad interior. Esta ley también fortalece la conducción civil de las Fuerzas Armadas en la autoridad del Presidente de la Nación, el Ministerio del Interior y el Estado Mayor Conjunto, implementando una única dirección en la conducción militar (Libro Blanco de la Defensa, 2010). La Ley fue reglamentada recién en el año 2006 por decreto del Gobierno Nacional.

<sup>17</sup> En palabras de la Ministra de Defensa Nilda Garré ante las fuerzas en el acto por la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional: “Queremos un ejército republicano y democrático, encarnado en la Constitución Nacional, por lo tanto y por ello, nacional y popular. Queremos un Ejército y unas Fuerzas Armadas que comprendan su alta misión política y, por lo tanto, carezcan de acción partidista. El Presidente de la República en su carácter de Comandante en Jefe me lo ha manifestado y también los jefes de los Estados Mayores. Las Fuerzas Armadas que este Gobierno pretende son Fuerzas Armadas de todos los argentinos y para todos los argentinos. [...] “¿A qué herencia renunciamos? a la herencia del golpismo y del mesianismo político; a la herencia de todos los corporativismos del poder económico, intelectual o armado; a la herencia de la sustitución violenta de la soberanía popular; a la herencia de la rutina y la pasividad que impide esforzarnos por la compresión y la integración de los sectores de la sociedad. Renunciamos a la herencia de la violación de los derechos humanos.”

algunas de las principales políticas y decisiones de gobierno que instan a la interpelación y la participación popular:

(7) **Apertura del Estado a sectores movilizados.** Principalmente interpelando a las identidades laborales de movimientos de trabajadores desocupados y a las organizaciones defensoras de derechos humanos. A los primeros integrándolos en la gestión de la política social con distintos instrumentos (integrando a los líderes como funcionarios, dándoles un rol a las organizaciones en la implementación de planes sociales). A los segundos integrándolos en las políticas anti-impunidad. Nuevamente aquí discutimos con las hipótesis de “cooptación”, apoyándonos más bien en la interpretación de la necesidad de acumulación y organización del poder y del movimiento-proyecto. Lo que sí produce aquí el kirchnerismo es una reconversión del potencial movilizador de los movimientos y las organizaciones sociales, articulándolas con el Estado, y aprovechando su movilización (su interés y su vocación) en la gestión y el impulso de políticas estatales. En las convocatorias a actos en la Casa Rosada el Presidente lo menciona expresamente:

“...Hay dos caminos: uno, convertimos meramente en sólo demandantes, queremos que esto se arregle, en actitud individual y acordarse de los problemas de vez en cuando; y el otro es el que realmente hay que seguir y con el que les puedo asegurar que estamos abriendo todas las puertas del Estado. Porque el Estado somos todos los argentinos, no una simple burocracia política a la que le toca por un determinado tiempo ejercer el poder político de la Nación. Por lo tanto, hay que entrar a participar activamente, porque si no de un lado demandan los que sufren las injusticias y las inclemencias de un Estado que no funciona y del otro lado están los que siguen viviendo del Estado. [...] Ese es el Estado argentino que tenemos que reestructurar, que cambiar. [...] Pero no se va a cambiar de un día para otro si no se participa activamente. (NK, PAI03).

El Gobierno convoca permanentemente a las organizaciones y movimientos a la Casa Rosada, diciéndoles “esta es su casa”, los recibe, los involucra, y posiciona al Presidente en un lugar de compañero y par, desde un *ethos* militante (Montero, 2012), invitándolos a la gestión desde la Casa de Gobierno (en concordancia con su frase del día de asunción: “no voy a dejar mis convicciones en la puerta de la Casa Rosada”), nutriendo a la gestión estatal del potencial movilizador de los movimientos, fortaleciendo la gestión y forjando el proyecto político que integra a diversos sujetos.

(8) **Re-incorporación del sindicalismo a la negociación salarial**, en el marco de un nuevo régimen de empleo (Palomino, 2007), que vuelve a colocar en el centro de escena al conflicto laboral, en donde el Estado se sitúa arbitrando y controlando las negociaciones colectivas y sosteniendo el empleo y disminuyendo el nivel relativo de empleo registrado (regulado).

(9) **Incorporación de intelectuales y movimientos de intelectuales** a organismos de gestión cultural, al debate político y a la revisión histórica. Desde su asunción Néstor Kirchner realiza una convocatoria a distintas personalidades intelectuales para acompañar su gestión ofreciéndoles puestos de gestión cultural. Gradualmente se fue recuperando un ejercicio de cercanía y diálogo entre la dirigencia política e intelectuales vinculados a la tradición

nacional y peronista, desde la gestión de ciertos espacios culturales (Secretaría de Cultura, Biblioteca Nacional, INCAA, entre otros), con el impulso de espacios y jornadas de debate organizados desde distintas áreas de Gobierno<sup>18</sup>, el estímulo a trabajos de revisión de la historia argentina<sup>19</sup> y a la difusión cultural del pensamiento nacional con el diseño de novedosos formatos audiovisuales a públicos diversos (adultos, adolescentes, niños). La convocatoria al mundo intelectual forma parte del entendimiento por parte del kirchnerismo de que las transformaciones sociales y económicas no se dan sin mediar cambios culturales (en el pensamiento y las prácticas sociales). Y ha sido fundamental para recuperar sentidos de la práctica política que habían sido desprestigiados tanto por la práctica partidaria como por la discusión dada y manejada por las grandes empresas mediáticas. Posteriormente ya durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner el proceso político lleva incluso a la conformación de movimientos de intelectuales (a favor y en contra del gobierno), que aportan con ideas y conceptos al debate y la valoración de lo político.

**(10) Interpelación en discursos a la “clase media” y “burguesía nacional”.** Dos de las personificaciones sociales más atacadas por el neoliberalismo son interpeladas por el kirchnerismo instándolas al acompañamiento del proyecto popular. Con la promesa de que el “modelo de crecimiento con inclusión social” hay lugar y beneficios para todos, y de que un camino de crecimiento con mayor igualdad es la única sociedad viable, dadas las enseñanzas de la crisis de la Convertibilidad, el kirchnerismo intenta forjar estas identificaciones. Ciertas políticas apuntan a sostener el nivel de vida de la clase media (políticas de ingresos, políticas educativas, el nuevo régimen laboral). En menor medida se ha podido delinear políticas que satisfagan a una eventual “burguesía nacional”, ya que tanto la tradicional “oligarquía diversificada” como el nuevo empresariado de los agronegocios se mueven, se reconocen y se desenvuelven como eslabones de cadenas globales de valor, antes que en el marco de una economía nacional o sudamericana. En términos económicos esto produce dificultades para lograr la re-inversión de las ganancias de los grupos concentrados locales.

De lo anterior se deriva que el conjunto social componedor del proyecto de gobierno integra una dirigencia política en antagonismo con la dirigencia de los grandes flujos de la economía. Desde el proyecto de gobierno se produce entonces una *injerencia* de la política en “la economía”, sustentado en una articulación vertical del poder ejecutivo con diversos sectores sociales, a través de políticas públicas, y con la implementación de ciertos instrumentos de articulación económica y social:

---

<sup>18</sup> Algunos de estas jornadas de debate para pensar distintas áreas de gobierno están recogidas en publicaciones institucionales. Sobre el área de Defensa: Ministerio de Defensa (2008), *Las mujeres y sus luchas en la Historia Argentina* y Moreno, O. (Coord.) (2010), *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas armadas*; en Educación: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2007), *Ruptura y reconstrucción de la Ciencia en Argentina*.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo Secretaría de Derechos Humanos (2010), *Bombardeo del 16 de junio de 1955. Investigación histórica del Archivo Nacional de la Memoria*, Buenos Aires. Disponible: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/publicaciones/pdfs/30-Bombardeo.pdf>.

(11) **Políticas de ingresos.** Desde múltiples iniciativas el Gobierno desarrolla políticas de ingresos. El consumo interno es uno de los motores del crecimiento económico en el nuevo régimen de acumulación, y la economía de los sectores populares y las clases medias, el centro de atención de la gestión económica. Entre los principales instrumentos mediante los que se desarrolla la política de ingresos encontramos: retenciones a las exportaciones, negociación de tarifas de servicios públicos, subsidios a dichas tarifas, nuevo régimen laboral con negociaciones colectivas e incrementos constantes del Salario Mínimo, Vital y Móvil, políticas sociales de transferencia de ingresos, acuerdos y controles de precios con grandes cadenas de comercialización.

(12) **Retenciones a las exportaciones: instrumento y concepto.** Las retenciones a las exportaciones se habían aplicado como instrumento fiscal durante el régimen de sustitución de importaciones, especialmente en las fases desarrollistas como respuesta a la “estructura productiva desequilibrada” y en pos del equilibrio de la balanza de pagos. Las mismas se habían abandonado como política en los dos grandes períodos de avance del régimen neoliberal (la última dictadura y el Modelo de Convertibilidad). Se retomaron en momentos de déficit fiscal durante el gobierno de la Alianza. Son mantenidas por el gobierno transicional de Eduardo Duhalde como una medida transicional para “salir de la crisis”, justificadas desde el contexto de emergencia y como instrumento recaudador para hacer frente a la extensión de asistencia focalizada (los “planes sociales”). Durante el primer gobierno kirchnerista se mantienen y se incrementan, y son concebidas tanto en su función equilibradora de la balanza comercial, como de distribución entre sectores exportadores y consumidores, incluso como un instrumento cuasi monetario para reducir el impacto de la suba de precios internacionales sobre los *commodities* agroalimentarios. El argumento principal es defender “la mesa de los argentinos”.

(13) **Obra pública desde una perspectiva multi-dimensional.** En términos de concepción y efectos de la obra pública en su proceso de planificación y ejecución se pueden identificar diferentes dimensiones. En términos económicos se propicia la intervención distintas fases del ciclo económico: en el impulso a la economía interna a través de la inyección monetaria y en el sostenimiento de los niveles de crecimiento económico a través de obras de infraestructura para la dotación de recursos y servicios estratégicos al crecimiento. En términos de política social es significativo el lugar de la infraestructura social: escuelas, viviendas, infraestructura sanitaria, que apuntan a la inclusión social y también a la organización de sectores populares, a través de la concesión de construcción de obras a organizaciones sociales y barriales. Pero además de estos aspectos keynesianos y “peronistas” (en términos de la “sociedad organizada”) podríamos decir que en su proceso de implementación la obra pública tiene un componente político fundamental, pero no entendido en términos reduccionistas y peyorativos (acerca del uso de la “caja” para cooptar adeptos en el nivel provincial). Para comprender esta dimensión es necesario recuperar tanto las escenas de inauguración de las obras como el proceso de toma de decisiones acerca de las inversiones.

Cada entrega de una obra pública es oportunidad para el ejecutivo para “bajar al territorio”, hablarle directamente a la población (contarle de presiones que

recibe de poderes económicos, pedirle acompañamiento, fuerza) y también es oportunidad para visibilizar a los gobernadores e intendentes locales, darles la palabra, el reconocimiento y la ligazón con su electorado (su pueblo), dando así aire y vuelo a los liderazgos locales. El proyecto abona de este modo a la construcción de un entramado político que actualiza y compite con la lógica de asociaciones entre caudillos que había gobernado el período neoliberal. Por otro lado, en el proceso de toma de decisiones de inversiones, participan las provincias con técnicos e instituciones de distintas áreas de gobierno aportando el saber local en la reconstrucción una visión nacional sobre el territorio, que se había diluido con el paradigma macroeconómico y modélico del período Convertibilidad.<sup>20</sup>

(14) En el campo de las **políticas educativas** se opera una re-nacionalización de las responsabilidades educativas nacionales y una ampliación del servicio: se elevan los pisos presupuestarios, se incrementa la inversión en infraestructura y equipamiento educativo, se prioriza el aporte de la educación al fortalecimiento de la identidad nacional, se vuelve a extender la obligatoriedad hacia el fin de los cinco años de secundaria, se propicia la universalización de los servicios desde los cuatro años de edad y se vuelve a impulsar la educación técnica. Todas medidas impactan en el acceso a la educación pública y gratuita de sectores populares y de clases medias, aportando a las condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo y mejorando las posibilidades de inclusión social.

(15) **Participación del Estado en la comunicación pública y política.** Todas las anteriores dimensiones del accionar del proyecto de gobierno son acompañadas de una renovación de los marcos de la comunicación política en varios sentidos: una ampliación de la comunicación de la agenda (en tanto cuestiones de interés político) en triangularidad enunciativa con el uso de la Cadena Nacional, una revitalización y ampliación de los canales de comunicación estatales y una innovación en los formatos comunicativos (formatos web, publicidad oficial, impulso al cine documental e histórico nacional). El cambio en la dimensión de la comunicación política es considerable en comparación con el lugar relegado que había ocupado la comunicación estatal en el período democrático. Los formatos renovados y las nuevas ideas también elaboradas con apoyo en un sector intelectual con desempeño en lo audiovisual, colaboran con el cambio de concepto en torno a lo Estatal, asociado ya no a lo viejo, lo desactualizado o deficiente, sino con instrumentos flexibles y eficientes para el gobierno de la sociedad.

Tomadas en conjunto, estas 15 políticas o decisiones políticas consideramos que actúan en el triple sentido aludido de re-nacionalizar el locus de la decisión, en cambiar los rostros y las direccionalidades de lo estatal y en comenzar a desarrollar un régimen de acumulación que priorice la articulación de determinadas poblaciones, sectores y espacios, reorganizando y volviendo a dotar de sentido al territorio nacional. El Estado se posiciona de este modo en un lugar de *status decisionario* en términos políticos, superavitario en términos

---

<sup>20</sup> Algunas de estas escenas y contenidos pueden recuperarse en las publicaciones de la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación (<http://www.planif-territorial.gov.ar/html/publicaciones/>).

económicos pero en un sentido posneoliberal (recaudando mucho y gastando mucho), un Estado eficiente en su capacidad de operar a favor de los más débiles en un contexto de poderes económicos concentrados, torciendo en cierta medida las corrientes de flujos económicos en el contexto de globalización neoliberal.

#### **4. Forma estatal y densidad nacional en los mandatos de CFK. Una síntesis.**

El comienzo del segundo mandato kirchnerista arranca con la impugnación del liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner, tanto desde la oposición partidaria (con la referencia de Eduardo Duhalde al *doble comando*), como mediática (desde las tapas, las editoriales, la sátira).<sup>21</sup>

Le sigue la impugnación que despliega el sector agropecuario en pos del rechazo de la medida de retenciones móviles a las exportaciones en el año 2008. A partir del conflicto con el sector agropecuario y de la pérdida de la votación en el Congreso en manos del propio compañero de fórmula presidencial, las retenciones se ven imposibilitadas de pasar a un esquema móvil, que fluctúe según los precios internacionales (en un concepto más ligado al equilibrio fiscal y de sostenimiento de los precios internos, antes que recaudatorio). Pero el antagonismo es a la vez límite y condición de posibilidad, como argumenta Laclau (2005a), en el sentido de que logra visualizarse el escollo mayor del “modelo” posneoliberal. Son los agronegocios, los principales beneficiados por el cambio en el “patrón de acumulación”, los que van a pretender torcer el curso de las reformas económicas. Se aclara así el panorama político visualizándose los dos proyectos con pretensiones y posibilidades de disputar el gobierno nacional: el kirchnerismo y el proyecto agroliberal (Patrouilleau, et al, 2012).

Desde el kirchnerismo, en cambio, comienzan a darse varios de los factores con los que Ferrer (2004) dimensiona la densidad nacional.<sup>22</sup>

Luego del fallecimiento de su compañero y líder del proyecto Néstor Kirchner, en medio de la oportunidad las dificultades pero también las oportunidad que representa una crisis internacional, Cristina Fernández de Kirchner habla de “profundizar el modelo”, de “sintonía fina” y de cambios institucionales al inicio de su segundo mandato.

Los acontecimientos, la decisión y el proceso político van configurando un esquema decisonal más complejo en el Gobierno, y se avanza con la reestructuración del aparato productivo y burocrático estatal.

---

<sup>21</sup> Un análisis discursivo de esta primera instancia de impugnación puede encontrarse en De Grandis y Patrouilleau (2010).

<sup>22</sup> Recordemos: cohesión y movilidad social, liderazgo y acumulación de poder, estabilidad institucional, pensamiento crítico, y política económica que propiciae estabilidad macroeconómica y acumulación.

La estatización de los fondos de las AFJP es una de las medidas fundamentales que va a vigorizar el rol re-distribuidor del Estado, va a fortalecer la agencia estatal ANSES y con el tiempo va a formar parte del rediseño de las políticas sociales que con la Asignación Universal por Hijo, terminando por abandonar el formato neoliberal de la política focalizada. A raíz de esta medida también el enfrentamiento entre la dirigencia económica y la dirigencia estatal va a encontrar un lugar privilegiado de encuentro en los directorios de empresas en cuya cartera de acciones habían invertido las AFJP y cuyas inversiones pasaron a manos estatales.

La recuperación “de facto” del control político del Banco Central, la recuperación de la propiedad o el control estatal de empresas estatales (Aerolíneas Argentinas, YPF) son otras medidas y decisiones políticas comienzan a tensar al máximo el “patrón de acumulación”, modificando de tal modo el entramado de regulación estatal que ya no es posible visualizar el patrón que se venía analizando.

En este sentido también se reconoce un lento pero decidido ímpetu por direccionar y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, intentando que permee una visión crítica y comprometida con lo nacional. Y este es un caso en el que se visualiza con claridad la cuestión de las formas estatales, la necesidad de no sólo cambiarlas cúpulas dirigenciales, sino de transformar otras bases de comportamiento institucional (normativas, documentos fundantes, criterios de administración de personal).

En términos del locus de autoridad y de la organización de la decisión política, se da una complejización y - en consecuencia- densificación del esquema decisonal de Poder Ejecutivo, a partir de integrar nuevos componentes a un anterior esquema más sencillo (el que se apoyaba en Planificación, Desarrollo Social, Defensa y Trabajo). Se incorporan como espacios de pensamiento de las de las decisiones: el BCRA, la ANSES, AFIP, Comercio Interior, Vice-ministerio de Economía y los directorios de empresas re-nacionalizadas) y se crean nuevos ministerios (Industria; Agricultura; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Turismo).

Todo esto acompañado de una complejización también el soporte comunicacional (Canal 7, *Fútbol para Todos*, Televisión Digital Abierta, el programa “6, 7, 8”) y de gestión territorial y formación de opinión política (*La Cámpora* básicamente y otras organizaciones sociales), que comienza a ser capaz de competir con la comunicación de los medios de comunicación concentrados.

Entre las tareas pendientes o en curso, la reforma del Código Civil y Comercial, los proyectos de reforma del Poder Judicial (en pos de otorgarle representatividad y control popular) y un virtual proyecto de reforma constitucional no pueden sino pensarse en el marco de la consolidación de un rumbo de transformación económica y social. Pero antes de elucubrar acerca de las alternativas de potenciación del proceso, es necesario retomar algunos hilos y argumentos.

## 5. Conclusiones y perspectivas: ¿es posible un régimen?

Recuperando los hilos argumentales, hemos hecho un esfuerzo por escapar a un lenguaje categorial lineal, centrado en variables como entes sueltos con dinamismo propio o en actores ya plenamente constituidos, absolutamente especulativos (sin motivaciones pasionales o identitarias) y autónomos. Los estudios políticos deben escapar a estos corsés si quieren ganar en realismo y productividad.

A partir del despliegue de nuestra reflexión y del análisis de políticas, sostuvimos que con Néstor Kirchner se inicia un camino de transformación del Estado Nación, que -aún dentro de paradigmas técnico-económicos condicionados por los patrones internacionales- imprime nuevas racionalidad de participación política y de consumo, de fomento del consumo interno y popular, y estrategias de acumulación que tienen como centro al Estado Nacional (tareas de re-distribución, de inversión social y de vinculación comercial Sur-Sur), con fortalecimiento de organismos y de burocracia estatal. Todos aspectos que van fortaleciendo la densidad nacional (como capacidad estatal y política) para torcer y forjar los rumbos necesarios en materia económica.

La posibilidad de ampliar los márgenes de autonomía nacional no puede pensarse en el contexto del capitalismo globalizado y volcado hacia lo financiero, si no es en el marco de una ampliación de los márgenes de integración regional. Esta visión estratégica es la que motoriza las iniciativas de integración por parte no sólo de la Argentina sino de la mayoría de los Estados sudamericanos.

En el plano interno, el liderazgo kirchnerista enfrenta vastos desafíos: sostener una conducción capaz de mantener el rumbo y la necesidad de mayores transformaciones sociales y económicas; esto es: sostener el poder acumulado integrando los distintos sectores sociales que ya se reconocen y se involucran de alguna manera en el proyecto de gobierno al tiempo que seguir ampliando a una diversidad de sectores e identidades sociales, todo esto como modo de ganar la batalla de interpelación sobre amplios sectores de la clase media y las clases altas, o dicho de otra manera de tener la posibilidad de sostener gobernar con su diferencia.

A diferencia con otros potenciales proyectos de gobierno es el único que tiene la capacidad de una hazaña de este tipo, dada la disciplina política ensayada y aprendida, con aprendizajes también en el plano de la gestión de políticas, y una cultura política formada en una vocación y un gusto por transformar.

En este punto entonces, podemos afirmar que los problemas argentinos son los viejos problemas del siglo XX (crecimiento con inclusión, redistribución y distribución, estructura productiva no integrada o desequilibrada, beneficios sin reinversión, *lugares* desde donde se ejerce la dirección política nacional) en un renovado contexto, y por lo tanto ante nuevas oportunidades y desafíos.

El sujeto kirchnerista parece encontrarse siempre en el umbral de la transformación, porque lo podemos pensar ahora pero lo venimos pensando desde antes. Pero podemos decir que ahora se acerca más a aquél potencial identificado por Follari (2011) sobre los nuevos populismos latinoamericanos: algunos más que otros, cada uno a su manera, están llegando a cuestionar la propia tradición liberal-parlamentaria del capitalismo occidental. Ya no está sólo en cuestión la matriz mercantil de regulación de lo público, sino también los formatos institucionales y las formas políticas de representación y articulación que sostienen los sistemas democráticos ante los desafíos de la transformación.

Es aquí en donde entra en juego y se pone en cuestión el corazón del discurso moderno capitalista republicano. Tola la libertad al mercado, todas las regulaciones y las restricciones a la política. Un sistema global en el que las oligarquías y las élites empresariales se forman durante generaciones en la dirigencia económica y la influencia política, mientras a los líderes políticos sólo se les concede unos pocos años.

En Argentina tenemos un sujeto, una experiencia, un proyecto (una historia, por qué no) que ha ensayado nuevas formas de articulación entre economía privada y economía social, entre militancia política y organización estatal y productiva, entre hacer y comunicar. Que ha aprendido a dialogar y a nutrirse del debate intelectual, que promueve mantener una co-dirección técnica y económica en conjunto con fuerzas privadas, con convicción acerca de la utilidad de las tendencias de largo plazo (y no ya de los ciclos económicos y sus espirales inflacionarios). Con problemas, claro, que se van suscitando (fiscales, monetarios, presupuestarios) y que se presentan como escollos económicos de un “modelo”, pero que son en realidad las resistencias que se van encontrando, el difícil equilibrio entre la necesidad y la oportunidad de un proyecto de forjar sus propias reglas.

Esto mantiene abiertos los interrogantes acerca de cómo y cuándo, o de si es posible institucionalizar en un nuevo régimen un proyecto social con una nueva configuración estatal. Fuerzas Armadas, Poder Judicial, Sistema Científico-Tecnológico son algunos de los espacios en que está en juego la permeabilidad del pensamiento nacional, popular y democrático, una densidad nacional que en las distintas áreas y niveles acompañe y alimente el proceso de las políticas estatales.

En la coyuntura actual y hacia una visión prospectiva se visualizan en términos del proceso político tres alternativas: 1. continuidad del liderazgo y el proyecto con reforma constitucional que replantee desde la base la forma estatal para el nuevo régimen de acumulación y orden social; 2. Una alternancia política manteniendo los contrapesos que puede sostener el actual proyecto (la militancia territorial, segmentos de la burocracia estatal, bloque parlamentario) para postergar la continuidad del liderazgo y 3. Continuidad con reemplazo de liderazgo, que pareciera ser la forma más difícil de atravesar los cambios necesarios.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Considerando que el liderazgo es una forma de acumulación de poder que permite sobrellevar las diferencias de un cuerpo complejo, que se nutre del conocimiento de la

En consonancia con el planteo de M. Pía López (2011), la cuestión no es tanto “lo que falta” sino la necesidad de un gobierno de pactar con la sociedad que conduce. Cualquiera de las tres opciones no van a estar decididas sólo desde el kirchnerismo, sino también desde las amplias bases sociales, desde el accionar de las fuerzas opositoras, desde la convicción que el contexto regional (especialmente nuestro socio Brasil) sea capaz de arriesgar. La decisión es parte de una situación compleja, dice Laclau (2008). La resultante será un camino decidido por un campo de fuerzas.

## Referencias bibliográficas

Archivo Nacional de la Memoria (2010), *Bombardeo del 16 de junio de 1955*, Buenos Aires: Secretaría de Derechos Humanos.

Arendt, H. (1992), *Sobre la revolución*, Buenos Aires: Alianza Ed.

Basualdo, E. (2010), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2da. Ed.

Canelo, P. (2005), “La “militarización” del conflicto político en la Argentina. Los elencos políticos y militares frente al crecimiento de la protesta social, 1995-2002”, ponencia presentada en *VII Congreso Argentino de SAAP*, Córdoba, 15 al 18 de Noviembre.

Castorina, E. (2007), “¿Transición democrática o transición liberal?”, en Emiliozzi, S.; Pecheny, M. y Unzué, M. (Comps.), *La dinámica de la democracia*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 51-79.

De Grandis, Rita F. y Patrouilleau, M. M. (2010), “Matrimonio político y crítica antagonista en Argentina. Análisis de discursos en clave de género y teoría política”, en *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Núm. 19, Rosario: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 25-46.

Evans, P. (1996), “El estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, Núm. 140, enero-marzo, Buenos Aires: IDES, pp.529-562.

Ferrer, A. (2004), *La densidad nacional: el caso argentino*, Buenos Aires: Capital Intelectual-Colección Claves para Todos.

Follari, R. A. (2011), *La alternativa neopopulista. El reto latinoamericano al republicanismo liberal*, Rosario: Homo Sapiens.

---

experiencia, que articula el conocimiento de lo que pasa afuera y de lo que pasa adentro (el de Cristina Fernández no es ya sólo un liderazgo interno sino también reconocido en el plano internacional).

Heredia, M. (2011), "La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal", en Pucciarelli, A (Coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 179-220.

Laclau, E. (2008), "Atisbando el futuro", en Critchley, S. y Marchart, O. (Comps.), *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, FCE, Buenos Aires, pp. 347-404.

\_\_\_\_\_ (2005a), *La razón populista*, Buenos Aires: FCE.

\_\_\_\_\_ (2005b), "Deconstrucción, pragmatismo, hegemonía", en Mouffe, C. (Comp.), *Decostrucción y pragmatismo*, Buenos Aires: Paidós, pp. 97-136.

*Las Mujeres y sus Luchas en la Historia Argentina* (2008), Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

*Libro Blanco de la Defensa* (2010), Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

López, M. P. (2011), "De ángeles, cuerpos y pactos: imágenes para pensar la coyuntura", en VV.AA, *¿Qué es el kirchnerismo? Escritos desde una época de cambios*, Buenos Aires: Peña Lillo/ Ediciones Continente, pp. 17-26.

Ministerio de Economía (2003), *Componentes Macroeconómicos Sectoriales y Microeconómicos para una Estrategia Nacional de Desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico*, Resumen ejecutivo general, Buenos Aires.

Montero, A. S. (2012), *Y al final un día volvimos. Usos de la memoria en el discurso kirchnerista*, Buenos Aires: Prometeo.

Moreno, O. (Coord.), *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario 1810-2010*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Naishtat, Francisco (2004), *Problemas filosóficos en la acción individual y colectiva. Una perspectiva pragmática*, Buenos Aires: Paidós.

Nun, José (2001), "Régimen social de acumulación", en Di Tella, T.; Chumbita, H.; Gamba, S. y Gajardo, P., *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires: Emecé, pp. 598-600.

Oszlack, O. y O'Donnell, G. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento G.E. CLACSO, Núm. 4, Buenos Aires: CEDES.

Palomino, H. (2007), "La instalación de un nuevo régimen e empleo en la Argentina: de la precarización a la regularización", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 12, Núm. 19, pp. 121-144.

Patrouilleau, M. M. (2010), "Discurso y narración en las dinámicas de constitución identitaria. La experiencia kirchnerista de Argentina", *Revista Confinos de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*, Año 6, Núm. 11, Instituto Tecnológico Monterrey, México, pp. 37-58.

Patrouilleau, R. D.; Saavedra, M.; Patrouilleau, M. M. y Gauna, D. (2012), *Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino*, Buenos Aires: Ediciones INTA.

Pucciarelli, A. (2011), "Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal", en Pucciarelli, A. (Coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI eds., pp. 23-70.

Quevedo, L. A. (2004), "Entrevista" en Natason, J., *El Presidente Inesperado. El gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*, Homo Sapiens: Rosario.

Rosanvallon, P. (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.

----- (1979), *Le Capitalisme utopique. Histoire de l'ideé de marché*, Paris: Editions du Seuil.

Scalabrini Ortiz, R. (1972), *Yrigoyen y Perón*, Buenos Aires: Plus Ultra.

Verón, Eliseo (1987), "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política", en VV.AA., *El discurso político: lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires: Hachette, pp. 13-26.

Wallerstein, I. (1998), *El moderno sistema Mundial III. La segunda era de gran expansión en la economía-mundo capitalista, 1730-1850*, México: Siglo XXI eds.

\_\_\_\_\_ (2003), *El capitalismo histórico*, México: Siglo XXI, 5ta Ed.

Zemelman, H. (2006), "Alternativas en el método de la investigación científica: ¿Es la prueba de hipótesis el único camino?", en De la Garza Toledo, E. (Coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología*, Anthropos: México, pp. 39-44.