Trabajo y Derechos Humanos

Publicación del Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos Facultad de Ciencias Sociales / Universidad de Buenos Aires

> AGOSTO 2021 AÑO SEIS NÚMERO NUEVE



Trabajo y Derechos Humanos

Publicación del Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires Año 6 / Número 9 / Agosto 2021



Trabajo y Derechos Humanos

Publicación del Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires Año 6 / Número 9 / Agosto 2021

STAFF

Director: Daniel Cieza

Comité de Redacción: Daniel Giorgetti, Verónica Beyreuther,

Walter Bosisio y Emiliano Agostino

Consejo Asesor: Ramón Torres Molina (Universidad Nacional de La Plata), José Miguel Candia (Universidad Nacional Autónoma de México), Julio Gaitán (Universidad del Rosario, Colombia), Rogelio Mendoza Molina (Universidad Autónoma Metropolitana de México-Sede Azcapotzalco), Graciela Biaggini (Universidad de Buenos Aires), Patrick Staelens (Universidad de Perpignan, Francia), Anders Neergard (Universidad de Lincoping, Suecia), Juan Montes Cató (Universidad de Buenos Aires), Octavio Maza Díaz Cortés (Universidad de Aguas Calientes, México), Daniel Sandoval Cervantes (Universidad Autónoma Metropolitana de México-Sede Cuajimalpa), Enrique Arias Gibert (Universidad de Buenos Aires), Alma Melgarito Rocha (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Mexico), Patrice Mac Sherry (Long Island University-Universidad Santiago de Chile), Jorge Beinstein † (Universidad Nacional de La Plata), Raúl Molina (Universidad Alberto Hurtado de Chile), José Rubén Orantes (Universidad Autónoma de México-sede Chiapas).

Comisión de Arbitraje: Contamos con una Comisión de Arbitrajes *ad hoc* integrada por profesores eméritos, consultos, titulares y adjuntos de universidades públicas. Agradecemos la participación como lectores en este número de los profesores Daniel Giorgetti y Walter Bosisio.

Edición y diseño: Florencia Lance

M. T. de Alvear 2230, oficina 208, CABA, (C1122AAJ) Argentina

Teléfono: 54 9 49 17 54 75

trabajoyderechoshumanos@gmail.com

ISSN: 2469-1542

Se terminó de imprimir en Multigraphic en agosto 2021.

Los artículos firmados expresan la opinión de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Facultad de Ciencias Sociales.

ÍNDICE

// Los daños de la pandemia y el mundo del trabajo
ACTUALIDAD // El apoyo a trabajadoras y trabajadores durante la pandemia: el caso argentino Emiliano Agostino
Julia Strada
DOSSIER: TRABAJO, SOBERANÍA Y RECURSOS NATURALES / El debate sobre la llamada hidrovía Paraná-Paraguay // Antecedentes históricos de la navegación de los ríos
Ramón Torres Molina
// Las tramas ocultras sobre el río Paraná Sebastián Premici
Daniel Cieza
Jorge Taiana y Juan Carlos Schmid
AVANCES DE INVESTIGACIÓN / // Profesionalización y dinámica del empleo público estatal: ¿cuerpo de elite o capacidades burocráticas potenciadas? Sobre la oportunidad y efectos en la realización de derechos de un cuerpo especializado de Administradores Gubernamentales en la Administración Pública Estatal
Walter Bosisio
Archivos y derechos humanos: el prontuario de Joaquin Penina Gustavo Meoño Brenner
TEXTOS VIGENTES /
// La desmercantilización ante la crisis epocal del capitalismo Luis Arizmendi



AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decana: Carolina Mera Vice Decana: Ana Catalano

Secretario de Gestión Institucional: Javier Hermo

Secretario de Estudios Avanzados: Julián Rebón

Secretario de Extensión: Mauro Campilongo

Sub Secretaria Académica: Victoria Vergara



OBSERVATORIO DE TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS

Coordinador: Daniel Cieza

Coordinador Adjunto: Daniel Giorgetti

Profesores/as: Verónica Beyreuther, Mariana Facio y Luis Roa

Docentes-investigadores/as: Walter Bosisio, Emiliano Agostino, Edgardo Álvarez,

Laura Barrachia, Facundo Millán, Giannina Zambaglione, Candela Andó,

Julia Strada y Tania Rodriguez

Graduados/as: Cecilia Castro, Patricia Paredes, Santiago Parrilla y Florencia Lance

Esta publicación cuenta con el apoyo de **FEDUBA-CONADU**, Juntas internas de **ATE Capital**, y de proyectos **UBACyT**.







Los daños de la pandemia y el mundo del trabajo

por El Director

Cuando ha transcurrido más de un año de la pandemia del COVID se empieza a consolidar un ranking luctuoso. Según datos oficiales, los países con más muertos por millón de habitantes a causa del COVID pertenecen a América Latina y a Europa sud-oriental. Encabezan este ranking Perú, Brasil, Colombia y los pequeños países de la península balcánica. Dentro de este conjunto de países, con más de dos mil muertos cada millón de habitantes, también aparecen Italia y Argentina. Aunque no hay datos serios, se supone que África, la India y Centroamérica tienen un gran subregistro y están también a la cabeza del ranking de muertos por millón de habitantes. Pareciera, entonces, que el perfil de las sociedades más golpeadas por la pandemia se caracteriza por profundas divisiones políticas y por el peso de la economía informal.

Respecto a nuestra Patria Grande, desde los años 60 del siglo xx se planteó un debate sobre la existencia de un polo marginal en las economías latinoamericanas. Para grupos desarrollistas y algunos marxistas ortodoxos se trataba de una cuestión transitoria que iba a ser superada por la acumulación del capital. Para otros científicos sociales como el peruano Aníbal Quijano o el argentino José Nun, el fenómeno de la marginalidad laboral es un tema permanente de las sociedades periféricas, que se caracterizan por una heterogeneidad estructural del mundo del trabajo. Según estos últimos, en América Latina aparece una **población sobrante** de carácter estructural. Esto es permanente y resulta diferente al llamado ejército industrial de reserva que se va modificando de acuerdo a los cambios en los ciclos productivos.

Este debate conduce a otra discusión que se refiere a la importancia de la economía informal en América Latina. La propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) comenzó subestimando la importancia de este sector, pero en la actualidad reconoce que representa más del 50% del empleo urbano, y aún más en áreas rurales. Aunque la OIT a partir del año 2000 hizo un fuerte llamado a garantizar el crecimiento del trabajo decente -es decir el trabajo asalariado,

registrado y con seguridad social- en las últimas dos décadas se mantiene firme el aumento del trabajo informal, y son notorias las tendencias a la precarización laboral a través de las sub-contrataciones o tercerizaciones. Tampoco han sido suficientes las políticas de empleo aplicadas por distintos gobiernos latinoamericanos a través de transferencias directas a trabajadores vulnerables.

En este contexto emerge la pandemia del COVID. Ante la primera ola que se desarrolla en 2020 millones de trabajadores latinoamericanos quedan a la intemperie, sin derechos laborales que le garanticen cobrar un salario y disponer de atención médica. Ante esa emergencia los Estados nacionales recuren a transferencias directas extraordinarias, entre los que se destaca el Ingreso Federal de Emergencia (IFE) de la Argentina que benefició a casi 10 millones de trabajadores, y tratan de fortalecer los sistemas de locales de salud pública.

La segunda ola del COVID, la presencia de nuevas variantes como las cepas de Manaos o Delta y el inequitativo reparto de vacunas a nivel mundial, generan un panorama mucho más grave en el sub-continente. Se llega a límites impensables en países como Perú, que supera los cinco mil muertos por millón de habitantes. Este panorama se repite en países como Brasil, Ecuador o Colombia donde la alta tasa de economía informal y la escasa protección estatal impacta sobre las víctimas del COVID.

Cuando se empieza a vislumbrar una luz al final del túnel es posible conjeturar que las principales víctimas del COVID en nuestra Patria Grande han sido cientos de miles de trabajadores informales que no pudieron cumplir las medidas precautorias por la necesidad imperiosa de salir a buscar el pan. Se trata de una "población sobrante" del modelo económico dominante que, además de tener la necesidad de salir todos los días a trabajar, carece de seguro médico y no fue protegida por muchos gobernantes.

La tragedia no ha pasado desapercibida. En Brasil se acusa a Jair Bolsonaro de genocidio y en países como Perú o Colombia hay grandes conmociones políticas y sociales. En la post-pandemia se vislumbran nuevas perspectivas para los grupos más vulnerables, que van desde transferencias directas de los gobiernos, haciendo permanente el Ingreso Ciudadano, hasta nuevos proyectos de economía popular. Seguramente habrá cambios fundamentales, como la vienen preanunciando el triunfo de Pedro Castillo en las elecciones del Perú o la conformación de una Convención Constituyente en Chile decidida a terminar con la Constitución pinochetista.

En el caso argentino, hubo un Estado presente que garantizó un buen nivel de protección a los trabajadores y que soportó un permanente asedio mediático por parte de una oposición neoliberal que cuestionó con argumentos insólitos las políticas públicas. Mientras voceras de la oposición acusaban al Gobierno de "envenenar" a la población con vacunas rusas, la Argentina logró un acceso a diversas vacunas e incluso a garantizar localmente algunos tramos de la produción. Así llegamos al invierno del 2021 con un alto porcentaje de la población inmunizada. En las elecciones intermedias de noviembre la ciudadanía dará un veredicto inapelable sobre la labor desarrollada por el Gobierno durante la pandemia.

El apoyo a trabajadoras y trabajadores durante la pandemia: el caso argentino

por Emiliano Agostino

Comentarios preliminares

La pandemia de COVID-19 que continúa padeciendo el mundo desde hace poco más de un año se ha convertido en un acontecimiento casi sin precedentes en la historia de la humanidad. Ya sea por su expansión a nivel global, como por las graves consecuencias de carácter sanitario, económico y social que ocasiona. A diferencia del año 2020, actualmente muchos países están llevando adelante fuertes campañas de vacunación para inmunizar a los ciudadanos. Esto permite tener mejores perspectivas en el corto plazo, a pesar de la escasez de vacunas a nivel global y la aparición de nuevas cepas del virus. Además, se posee mayor información sobre las distintas formas de contagio y los métodos más efectivos para evitarlo.

Más allá del escenario descrito, la pandemia aun persiste y continúa provocando una gran cantidad de fallecimientos a nivel global. A este panorama se suman los efectos adversos que ocasiona sobre la economía, más puntualmente sobre las trabajadoras y los trabajadores que tienen la necesidad de salir a buscar un ingreso. Este colectivo se vio muy perjudicado en dos aspectos, ya sea por no poder concurrir al trabajo debido a las restricciones en la actividad donde se desempeñan, o por estar expuestos al contagio cuando se trata de trabajadores de una actividad esencial.

Entre las consecuencias negativas de la pandemia, se destaca el profundo deterioro que sufrió el mundo del trabajo. En un informe reciente¹ la Organización Internacional del Trabajo (OIT), afirmó que la pandemia "ha ahondado las brechas de la desigualdad estructural y la injusticia que surcan los mercados de trabajo y las sociedades. Las personas con salarios bajos, no calificadas y menos protegidas, las mujeres, los jóvenes y los migrantes se han llevado la peor parte

^{1.} Informe "El trabajo en tiempos de la COVID. Memoria del Director General". Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Junio 2021. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_793281.pdf

de la crisis económica y social. Los países menos desarrollados han padecido más que las economías avanzadas. [...] La OIT estima que el número de trabajadores que viven en situación de pobreza moderada o extrema aumentará 108 millones en 2020, revirtiendo cinco años de progreso continuado".

Asimismo, la OIT pone particular atención sobre la drástica disminución de las horas trabajadas durante la pandemia. La mitad de ellas equivale a 33 millones de personas que perdieron su trabajo y aproximadamente 81 millones abandonaron el mercado de trabajo y quedaron inactivas. En este sentido, afirman que la creación de puestos de trabajo estimada para los próximos años no va a ser suficiente para cubrir la pérdida significativa provocada por la pandemia.

Teniendo en cuenta el complejo escenario que se presenta en el mundo del trabajo a nivel global y local, resulta necesario analizar el rol del Estado y las políticas que se impulsan para contrarrestar los efectos adversos derivados de la pandemia. Por ello, en este artículo se abordarán las políticas de protección a las trabajadoras y los trabajadores implementadas por el gobierno argentino. Asimismo, se incluirán aquellas medidas buscan sostener los puestos de trabajo y la economía a través de beneficios a empleadores.

Apoyo a trabajadores y trabajadoras en la pandemia

En un artículo publicado en la última Revista del Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos,² habíamos abordado la pandemia de COVID-19 como una oportunidad que tenía el gobierno argentino para sostener y profundizar medidas laborales tendientes a mejorar las condiciones existentes. Cabe mencionar que Argentina venía muy golpeada en lo económico y laboral por las políticas regresivas implementadas durante el gobierno de Mauricio Macri. Lo cual implicaba un desafío mayor dado que la compleja situación existente se profundizaría como producto de las medidas sanitarias que deben aplicarse para contener la propagación de la pandemia.

Más allá de las dificultades mencionadas, desde el gobierno encabezado por Alberto Fernández se fueron instrumentando una serie de medidas destinadas a reducir el impacto de la pandemia en la economía local. Pero fundamentalmente se buscaba que las trabajadoras y los trabajadores no se vieran sensiblemente afectados por las medidas de restricción para la circulación de personas y actividades económicas determinadas. Incluso la respuesta argentina frente a la pandemia fue destacada por la revista *Time*³ que, durante el año 2020, elaboró un

^{2.} Agostino, E. (2020) "Pandemia de Covid-19: ¿Una oportunidad para el mundo del trabajo?". Revista Trabajo y Derechos Humanos N°8. Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), Buenos Aires.

ranking analizando la reacción de los países frente a la pandemia de COVID-19 y posicionó al país en el puesto número 11.

También se destacaron internacionalmente las medidas adoptadas por el gobierno argentino destinadas a la protección de los trabajadores y las trabajadoras. En mayo de 2021, la UNI Global Union y la Confederación Sindical Internacional (CSI) realizaron un estudio global⁴ donde detectaron que el 98% de los trabajadores del mundo no reciben ningún subsidio por enfermedad que les permita enfrentar los impactos de la enfermedad. Asimismo, remarcan la necesidad de reconocer al COVID-19 como enfermedad profesional para que los trabajadores, principalmente el personal de salud, puedan acceder a la cobertura médica frente a un posible contagio.

Este informe contempla a 181 jurisdicciones nacionales y regionales, porque incluye datos de 127 países, 37 estados de lo Estados Unidos, 13 provincias y territorios canadienses, y 7 estados australianos. De todas las jurisdicciones analizadas, solo 10 de ellas (5,5%) recibieron las mejores valoraciones como producto de la aplicación de "buenas o muy buenas normativas para reposición de salario, tratamiento médico, indemnización de enfermedad o prestaciones por fallecimiento".

El dato significativo es que Argentina lidera el ranking que pondera el apoyo brindado hacia los trabajadores en la pandemia actual. Según el informe, el caso argentino demuestra que un fuerte apoyo no depende del nivel de riqueza de una nación, es decir, que la voluntad política se constituye como un factor central para la aplicación de este tipo de medidas en tiempos de pandemia. Además, el informe resalta la rápida respuesta del gobierno argentino en la pandemia: "Liderado por un fuerte movimiento obrero, el gobierno argentino actuó rápidamente el 13 de abril de 2020 [...] esta rápida respuesta significo que los trabajadores pudieron obtener acceso al apoyo antes de que el sistema sanitario estuviera sobreexigido".

Cabe señalar que Argentina se posiciona por encima de regiones del primer mundo como Austria, Alemania, Francia, jurisdicciones de Estados Unidos y Canadá, y países nórdicos. Esto implica que Argentina, no solo que se equipara con países mucho más ricos, sino que muchos de ellos poseen legislaciones progresivas que facilitan una sólida cobertura para los trabajadores frente a enfermeda-

^{3.} El informe destaca la respuesta rápida y eficaz del país para mitigar los efectos sociales y económicos derivados de la pandemia. Las categorías de análisis utilizadas para elaborar el ranking son la gestión sanitaria de la crisis, la conducción política y la respuesta económica. En este sentido, la publicación menciona que la Argentina posee mejores estadísticas, en relación a infectados y fallecidos por el virus, que sus vecinos latinoamericanos colocándola en segundo lugar en todo el continente, detrás de Canadá.

^{4.} UNI Global Union y CSI (2021) "COVID-19: Una enfermedad profesional. ¿Dónde están más protegidos los trabajadores de primera línea?" Informe disponible en: https://uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/covid-19_an_occupational_disease_es_v2.pdf

des, despidos y atención médica. Además, como se puede observar en la figura 1, el apoyo del gobierno argentino a trabajadoras y trabajadores es muy superior en la región dado que los países latinoamericanos se ubican entre los países menos calificados en el documento.

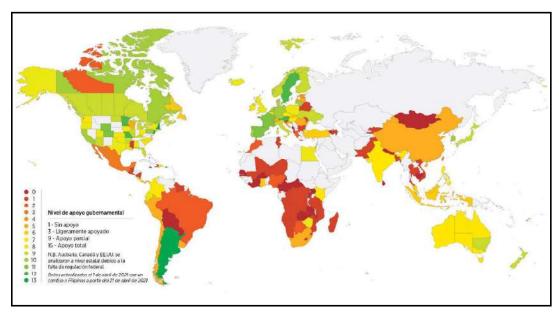


Figura 1: Nivel de gobierno apoyo o protección del gobierno para los trabajadores afectados por COVID-19. Fuente: COVID-19: Una enfermedad profesional. ¿Dónde están más protegidos los trabajadores de primera línea? Open Society Foundations.

Por último, en el informe se recomiendan una serie de políticas para favorecer el apoyo a los trabajadores durante la pandemia. Entre ellas se destacan la promulgación de leyes que contengan la presunción de contagio en ámbitos laborales, la cobertura de todos los trabajadores sin importar su relación laboral, la inclusión de una categoría de enfermedades infecciosas en leyes y políticas de salud ocupacional, y el reconocimiento del COVID-19 como enfermedad profesional.

En este sentido, en el presente artículo realizaremos un análisis sobre las principales medidas laborales impulsadas por el gobierno argentino durante la pandemia. Políticas que no solo significaron el reconocimiento internacional, sino que posicionan al país en una situación de protección laboral sólida una vez finalizada la pandemia. Entre los más perjudicados de esta pandemia se encuentran trabajadoras y trabajadores, ya sea por quedar expuestos al contagio, por la reducción en sus ingresos normales o por quedar desempleados producto de la crisis. Situación que se potencia significativamente en trabajadores informales o precarios, ya que no poseen protección de ningún tipo.

Por ello, resulta imprescindible impulsar una serie de políticas gubernamentales que protejan a trabajadoras y trabajadores durante la pandemia, pero que también establezcan las bases para conformar una sólida legislación laboral para afrontar lo que viene.

Medidas laborales implementadas en la pandemia

Como bien detalla el informe elaborado por la UNI Global Union y la CSI, la República Argentina lidera el ranking mundial que analiza el apoyo a trabajadores durante la pandemia de COVID-19. Este reconocimiento fue alcanzado a través de una fuerte política de protección laboral frente a la crisis derivada de la pandemia, situación que afectaba profundamente a las trabajadoras y los trabajadores del país.

La primera medida significativa se adoptó el 23 de marzo del 2020 cuando, a través del decreto 310/2020, se establece el pago de un bono denominado **Ingreso Familiar de Emergencia** (IFE). Unos días antes se había dispuesto a nivel nacional el **aislamiento social, preventivo y obligatorio** (ASPO),⁵ que implicaba una cuarentena general, exceptuando a algunos sectores considerados esenciales (salud y seguridad) y permitiendo el funcionamiento de supermercados, farmacias, centros asistenciales y estaciones de servicio. Frente a esta realidad, miles de trabajadores y trabajadoras quedaban expuestos a no percibir un salario hasta que puedan retornar a sus trabajos, fundamentalmente aquellos que integran el sector informal.

De esta manera, el IFE buscaba atender las necesidades de este sector asistiendo económicamente a las trabajadoras y los trabajadores más vulnerables frente el impacto que ocasionaba el aislamiento social, preventivo y obligatorio. El IFE consiste en el pago de 10 mil pesos para los trabajadores informales, personal doméstico, monotributistas y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para protección Social (AUE).⁶ El dato más significativo vinculado a este bono es que, según la información suministrada por ANSES,⁷ fue solicitado por casi 12 millones de personas, de los cuales solo 9 millones fueron beneficiarios del mismo. Si efectuamos un desglose detallado se observa "que 5,6 millones (61,7%) corresponden a trabajadores/as informales o desocupados/as sin Seguro por Desempleo, 2,4 millones (27,0%) a beneficiarios/as de la AUH/AUE, 0,7 millones (7,8%) a monotributistas (categorías A, B o monotributo social), 0,18 millones (2,1%) a trabajadores/as de Casas Particulares, y 0,12 millones (1,4%) a beneficiarios/as del programa PROGRESAR".

^{5.} Medida que fue adoptada a través del decreto 297/2020 donde se establecen las características que implica el Aislamiento, Preventivo y Obligatorio.

^{6.} En esta misma línea, también se dispusieron el pago de bonos extraordinarios para los trabajadores de la salud y de seguridad, al igual que para jubilados y pensionados.

^{7.} Información correspondiente al pago del IFE efectuado en el mes de mayo 2020. El pago de este bono se extendió por dos meses más, dado que posteriormente comenzó a habilitarse la vuelta de actividades comerciales que posibilitaron el retorno de los trabajadores a sus tareas.

Además del beneficio que implica para trabajadores y trabajadoras, la ejecución del IFE pone de manifiesto que más de la mitad se encuentran inmersos en la precariedad laboral. Así, el pago del IFE se constituye en un dato que muestra una fotografía real del mercado de trabajo argentino, que demanda la aplicación de una serie de medidas políticas que comiencen a revertir esta situación tan compleja.

Cabe destacar que durante la pandemia cobraron gran relevancia algunas actividades laborales caracterizadas por ser altamente precarias, como los trabajadores de plataforma. A esto se suma la implementación del teletrabajo de forma masiva que puede ser beneficioso en varios aspectos, pero en muchas oportunidades derivó en abusos vinculados con jornadas de trabajo extensas y pedidos laborales fuera del horario de trabajo. En síntesis, la pandemia permitió visibilizar la significativa precariedad del mercado de trabajo argentino, pero además la profundizó a causa de la crisis económica y social que trajo aparejada.

Otra medida significativa fue implementada por el decreto 329/2020 que consistió en la prohibición de efectuar "despidos sin causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor". Además, establece la prohibición de realizar suspensiones con las mismas causales, a excepción de las efectuadas en los términos del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (suspensiones pactadas individual o colectivamente, u homologadas por la autoridad de aplicación). Esta medida fue prorrogada y se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2021.

Para complementar esta medida se creó, a través del decreto 332/2020, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), con el objetivo de proteger el trabajo y garantizar la producción. El decreto dispone una serie de medidas que permitan a las empresas enfrentar la crisis derivada de la pandemia. Entre ellas se destacan "la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino" y una "Asignación abonada por el Estado para todos los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado". Por medio de este Programa, el Estado Nacional abona el 50% de los salarios netos de los trabajadores y las trabajadoras, hasta el monto equivalente a dos Salarios Mínimo Vital y Móvil (56.160 pesos)⁸ según corresponda. Esta medida impacta principalmente en las Pymes, ya que los salarios abonados son menores cuanto más pequeñas son las empresas y el Estado puede cubrir mayor cantidad del salario de los trabajadores.

^{8.} Valor vigente a partir del 01 de agosto de 2021, cuando el Salario Mínimo Vital y Móvil alcance los 28.080 pesos. En septiembre se actualizará nuevamente llegando a los 29.160 pesos.

La complementación entre ambas políticas es necesaria para contener el aumento desmedido del desempleo derivado de despidos y suspensiones, pero también para asistir a las empresas con el pago de las remuneraciones durante la pandemia. De esta manera se busca, por un lado, sostener la actividad económica conservando las fuentes de trabajo y, por otro, colaborar con los empleadores que vieron reducidos sus ingresos por la crisis.

La implementación de iniciativas gubernamentales como el IFE, el ATP y la prohibición de efectuar despidos y suspensiones, sumado a la adopción de medidas complementarias, constituyen una batería de políticas activas que buscan contener los efectos negativos de la pandemia. Estas decisiones atienden las necesidades del sector formal (ATP y prohibición de efectuar despidos y suspensiones) e informal (IFE) de la economía. Pero principalmente busca contener a los sectores más vulnerables de la sociedad y evitar el deterioro del mercado de trabajo, estableciendo un piso salarial para los trabajadores que se desempeñan en actividades perjudicadas por la pandemia.

COVID-19: Una enfermedad profesional

Entre las decisiones más significativas vinculadas a la protección de las trabajadoras y los trabajadores podemos destacar el reconocimiento del coronavirus como una enfermedad profesional. A través del decreto 367/2020 se establece que el COVID-19 "se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional —no listada—" para aquellos trabajadores y trabajadoras que desempeñen tareas en actividades esenciales. Es decir, el contagio de la enfermedad COVID-19 se interpreta como consecuencia directa de su actividad laboral.

El reconocimiento del COVID-19 como enfermedad profesional de carácter presunto implica la intervención de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) que confirmará o no la presunción a través de la Comisión Medica Central (CMC). Sin embargo, en el caso de los trabajadores y las trabajadoras de la salud se considerará que la enfermedad producida por el COVID-19 posee una relación directa con el agente de riesgo, salvo que se demuestre que no haya existido algún tipo de exposición al virus.

Con respecto a la cobertura que deben prestar las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), la norma establece que la poseen trabajadores y trabajadoras

^{9.} Entre ellas se destaca la doble indemnización por despido, medida aplicada en diciembre de 2019, a través del decreto 34/2019, pero que fue prorrogada por la pandemia hasta el 31 de diciembre de 2021. Asimismo, se pueden mencionar otras medidas complementarias tales como la suspensión del corte de servicios públicos por falta de pago, el congelamiento de alquileres, la suspensión de los desalojos y las líneas de créditos para empresas, cooperativas e instituciones de investigación.

que hayan contraído la enfermedad desde el 19 de marzo del 2020. Las prestaciones brindadas por las ART deben estar cubiertas en un 100% hasta 60 días después de finalizado el ASPO. Además, las Aseguradoras no pueden rechazar la cobertura de las contingencias, tienen la obligación de aceptarlas y deben adoptar las medidas necesarias para que el trabajador damnificado o la trabajadora damnificada reciba las prestaciones en especie y dinerarias establecidas en la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT).

Esta medida además tiene un impacto significativo en los casos donde la enfermedad haya derivado en el fallecimiento del trabajador o la trabajadora contagiados en el ámbito de trabajo, según lo dispuesto por el decreto 367/2020. En estos casos, los familiares¹¹ de la persona fallecida tienen derecho a cobrar una indemnización de la ART por el fallecimiento a causa del COVID-19. Mediante un trámite en cual se debe presentar la documentación de la persona fallecida y documentación que acredite el carácter profesional de la enfermedad, los derechohabientes pueden acceder a dicha indemnización.

De esta manera, un escenario probable en los próximos meses es la presentación de una cantidad importante de trámites que soliciten la indemnización por fallecimiento de sus familiares a causa del COVID-19. Situación que puede desembocar en un fuerte malestar de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo que deben abonar dichas indemnizaciones. Sin embargo, una medida de este tenor es vital en un contexto complejo como el actual, además de otorgar una importante protección para trabajadores y trabajadoras que padecieron la enfermedad a causa de sus actividades laborales.

Al respecto cabe destacar que la implementación de esta medida gubernamental es la principal demanda que realizan la UNI Global Union y CSI en su informe, donde concluyen: "El reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad profesional ayudaría a guiar a gobiernos locales y nacionales en sus acciones y para establecer estándares básicos, que una vez decretados enviarán un mensaje

^{10.} A través del decreto 875/2020 el Poder Ejecutivo establece que desde el 9 de noviembre del 2020 regirá el "distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO)" en los distritos donde se cumplan determinados parámetros epidemiológicos y sanitarios detallados en la norma.

^{11.} Según la LRT se consideran derechohabientes a las viudas, viudos, convivientes, como así también los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas, siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva todos ellos hasta los 21 años de edad. La limitación a la edad establecida no rige si los derechohabientes se encontraren incapacitados para el trabajo a la fecha de fallecimiento del causante o incapacitados a la fecha en que cumplieran 21 años de edad, elevándose hasta 25 años en caso de tratarse de estudiantes a cargo exclusivo del trabajador fallecido. En ausencia de las personas enumeradas, accederán los padres del trabajador en partes iguales; si hubiera fallecido uno de ellos, la prestación será percibida íntegramente por el otro. En caso de fallecimiento de ambos padres, la prestación corresponderá, en partes iguales, a aquellos familiares del trabajador fallecido que acrediten haber estado a su cargo.

claro a los trabajadores de primera línea: que nunca más se les negarán sus sacrificios". Queda de manifiesto que no implica únicamente la aplicación de una política necesaria frente a la pandemia, sino que además constituye un mensaje de apoyo y protección para las trabajadoras y los trabajadores.

Reflexiones finales

En este año y medio de pandemia, Argentina atravesó etapas que fueron sorteadas de diversas formas. Una primera etapa de aislamiento con el objetivo de robustecer el sistema sanitario y evitar la rápida propagación del virus en el país. Luego comenzaron a habilitarse las aperturas graduales de actividades económicas y de circulación, favorecido por la época del año que permitía realizar mayores actividades al aire libre. A partir del año 2021 el criterio se modificó debido a la llegada de vacunas, primero de forma gradual y últimamente con mayor continuidad. Se reabrieron más actividades, a pesar de algunos cierres temporarios producto del aumento de casos, y hubo mayor relajamiento de las personas que puede visualizarse en la alta circulación en las calles. A pesar de ello, luego de un fuerte pico de casos en junio de 2021, los contagios están disminuyendo por el importante plan de vacunación a nivel nacional.

Sin embargo, la pandemia arrojó consecuencias económicas muy graves. Según datos del INDEC la desocupación abierta correspondiente al primer trimestre del 2021 es del 10,2% equivalente a 1,3 millones de personas. Si bien el dato representa una cantidad significativa de personas, el porcentaje de desocupados se encuentra disminuyendo luego de haber alcanzado un 13,1% en el segundo trimestre del 2020. Además, cabe mencionar que los datos relevados corresponden a los 31 aglomerados urbanos más importantes, reflejando de forma parcial la situación en ámbitos rurales.

Otro indicador negativo potenciado por la pandemia fue la inflación que registro un 3,2% en junio 2021, acumulando un valor interanual (de junio 2020 a junio 2021) de 50,2%. Al igual que la desocupación, el índice de precios al consumidor (IPC) está experimentando una reducción, pero continúa siendo un valor muy alto. Si bien este problema fue una constante de los últimos años, durante la pandemia varios sectores concentrados de la economía efectuaron aumentos aprovechando la situación y especulando con la necesidad de la población. Entre los sectores que más incrementos tuvieron en los últimos doce meses se destacan

^{12.} Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (2021). Trabajo e ingresos. Vol. 5, Nº 4. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre de 2021. ISSN 2545-6768

^{13.} Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (2021). Índices de precios. Vol. 5, Nº 21. Índice de precios al consumidor. Cobertura nacional. Junio de 2021. ISSN 2545-6725

la alimentación y las bebidas, las prendas de vestir, los restaurantes y hoteles, el transporte, la comunicación y la educación.

Dicho esto, es necesario reflexionar sobre las respuestas del gobierno argentino frente a la crisis ocasionada por la pandemia, que impacta de manera desigual de acuerdo al sector económico, estrato social o colectivo que estemos analizando. Si colocamos la lupa sobre el trabajo observamos que la pandemia logró visibilizar notablemente la precariedad laboral, materializada en la masificación de actividades que se volvieron indispensables, pero que no se encuentran reguladas o facilitan el ejercicio de abusos. En este sentido se aprobó una ley de teletrabajo que mejora notablemente las condiciones de trabajo, una práctica que no estaba regulada y que derivaba en abusos, principalmente en la exigencia de trabajo y la extensión de los horarios laborales.

Como mencionamos la informalidad y el trabajo precario se potenciaron notablemente en pandemia, y el gobierno focalizó una de sus políticas principales en este sector. La ejecución del IFE dejó de manifiesto la magnitud de la precariedad en el mercado laboral argentino, dado que 9 millones de personas fueron beneficiarias del bono, es decir, que dos terceras de la PEA se encuentran en situación de vulnerabilidad laboral. Esta situación abrió otro debate sobre la necesidad de implementar un ingreso ciudadano básico para apoyar a los sectores vulnerables de la sociedad. Incluso fue presentada una propuesta al presidente Alberto Fernández para implementar un Ingreso Básico Universal para la población entre 18 y 65 años en situación de informalidad y desempleo. El ingreso universal puede constituir una alternativa que asegure un ingreso mínimo a los sectores más vulnerables y reactive la economía local.

Otra política diseñada para combatir la informalidad es el **Programa Potenciar Trabajo**, lanzado en junio del 2020, con el objetivo de "contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias". La implementación del Programa implica una política activa de asistencia económica y financiera que fomenta oportunidades para el desarrollo de la Economía Popular, sector que genera muchos puestos de trabajo. Además, se creó el **Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular** (ReNaTEP) con miras a reconocer, formalizar y garantizar los derechos de trabajadores y trabajadoras de la economía popular.

A la sólida política de protección sanitaria implementada por el gobierno argentino, se sumaron medidas contundentes con el objetivo de contener la situa-

^{14.} Strada, Julia (2020) "Buen momento para flexibilizar. La estrategia de las grandes empresas siderúrgicas durante la pandemia", *El Cohete a la Luna*, 17/5/2020.

ción de las trabajadoras y los trabajadores. Se busco contener los despidos y las suspensiones, aunque algunas empresas importantes implementaron estrategias para eludir esta normativa. La Se otorgaron una serie de incentivos económicos para la población vulnerable y sectores económicos clave, se crearon programas que faciliten la formalización de la economía popular, y se contribuyó con el pago de remuneraciones de trabajadores del sector privado.

En este sentido, cabe mencionar que Estado Nacional también se destacó por el apoyo que otorgó a las empresas durante la pandemia. Según los datos preliminares de un estudio realizado por el Banco Mundial donde se analiza el nivel de asistencia a las empresas frente a la crisis derivada de la pandemia, la Argentina alcanzó estándares similares a los países más desarrollados. El informe preliminar menciona que, durante el 2020, entre el 40% y el 45% de las empresas recibieron algún tipo de asistencia por parte del Estado nacional. Entre ellos se destacan el acceso a créditos con tasas subsidiadas o la asistencia otorgada por el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). El informe se realizó en 50 países y señala que las naciones mas pobres la asistencia a empresas alcanzó al 10%, mientras que en los países más desarrollados se ubica entre el 50% y 60%.

A modo de conclusión podemos inferir que, más allá de las adversidades económicas y sociales derivadas de la pandemia y la compleja situación del país, el gobierno nacional ha brindado un fuerte apoyo y contención a trabajadores y trabajadoras. El mercado de trabajo se ha deteriorado por el aumento del desempleo y de la informalidad laboral principalmente. Por ello el Estado nacional ha adoptado medidas tendientes a morigerar el impacto negativo de la pandemia sobre el trabajo y la economía, siempre articulando con la realidad epidemiológica que condicionaba la apertura de ciertas actividades.

La urgencia de la pandemia forzó la implementación de estas políticas, pero también propició la consolidación de un piso de protección laboral muy alto de cara a la salida paulatina de la pandemia. Si bien la llegada del COVID-19 potenció las desigualdades sociales, también abrió la posibilidad de implementar las políticas públicas necesarias que permitan contener y asistir a los sectores más vulnerables. Argentina constituye un ejemplo en este sentido: un país en desarrollo que impulsa diversas medidas de contención económica y de protección laboral, alcanzando niveles de asistencia de los países ricos, frente un acontecimiento sin precedentes, como es la pandemia de COVID-19.

Bibliografía consultada

Agostino, Emiliano. (2020) "Pandemia de Covid-19: ¿Una oportunidad para el mundo del trabajo?". Revista Trabajo y Derechos Humanos N°8. Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), CABA.

Administración Nacional de Seguridad Social -ANSES- (2020) "Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria". Disponible en: http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20 AUH%20Febrero%202020.pdf

Bremmer, Ian (2020) "The Best Global Responses to COVID-19 Pandemic". Sitio oficial de Revista Time. Recuperado en: https://time.com/5851633/best-global-responses-covid-19/

Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (2021). Índices de precios. Vol. 5, Nº 21. Índice de precios al consumidor. Cobertura nacional. Junio 2021. ISSN 2545-6725

Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC (2021). Trabajo e ingresos. Vol. 5, Nº 4. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre de 2021. ISSN 2545-6768

Lamiral, Carlos (2021) "Covid: Argentina, con niveles de asistencia similares a los países desarrollados, según el Banco Mundial". Diario Ámbito Financiero. Buenos Aires, 21 de junio de 2021. Disponible en: https://www.ambito.com/economia/empresas/covid-argentina-niveles-asistencia-similares-los-paises-desarrollados-segun-el-banco-mundial-n5205533

Página/12 (2020) "Argentina lidera el ranking de apoyo a trabajadores en pandemia", CABA, 22/5/2021. Disponible en: https://www.pagina12.com. ar/343161-argentina-lidera-ranking-de-apoyo-a-trabajadores-en-pandemia

Strada, Julia (2020) "Buen momento para flexibilizar. La estrategia de las grandes empresas siderúrgicas durante la pandemia", *El Cohete a la Luna*, 17/5/2021 Recuperado de: https://www.elcohetealaluna.com/nunca-es-mal-momento-para-flexibilizar/

TELAM (2021) "Adelantan el aumento del salario mínimo, vital y móvil". Buenos Aires, 7/7/2021.

UNI Global Union y Confederación Sindical Internacional -CSI- (2021) "CO-VID-19: Una enfermedad profesional. ¿Dónde están más protegidos los trabajadores de primera línea?" Informe disponible en: https://uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/covid-19_an_occupational_disease_es_v2.pdf

Valli, Patricia (2021) "Un IFE permanente: cómo es el plan de renta básica universal que estudia el Gobierno", *El Cronista*, CABA, 12/7/2021. Disponible en: https://www.cronista.com/economia-politica/ife-permanente-el-plan-de-renta-basica-universal-y-programa-de-empleo-que-estudia-el-gobierno/

Normativa consultada

Decreto 297/2020 - Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

Decreto 310/2020 - Emergencia Sanitaria. Ingreso familiar de emergencia.

Decreto 329/2020 - Emergencia Pública. Prohibición Despidos.

Decreto 367/2020 - COVID-19. - Enfermedad de carácter profesional no listada.

Decreto 875/2020 - Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio y Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

Páginas de internet consultadas

Administración Nacional de la Seguridad Social: https://www.anses.gob.ar/

Diario Ámbito Financiero: https://www.ambito.com/

Diario El Cronista: https://www.cronista.com/

Diario Página 12: https://www.pagina12.com.ar/

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): https://www.indec.gob.ar/

Organización Internacional del Trabajo (OIT): https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm

Presidencia de la Nación: https://www.argentina.gob.ar/

ACTUALIDAD

Buen momento para flexibilizar La estrategia de las grandes empresas siderúrgicas durante la pandemia*

1

por Julia Strada

Lejos de proponer un mundo distinto, los primeros efectos que la pandemia de Covid-19 está significando para el entramado productivo argentino se expresan en la agudización de las tensiones entre trabajadores y grandes empresarios, ya preexistentes. Si no arranca la actividad en los niveles que desearían, al menos cabe sacarle provecho convirtiendo en "nueva normalidad" a las medidas dispuestas en el aislamiento que dejaron a una porción de los trabajadores englobados en "grupos de riesgo" en sus casas y que abrieron paso a un fuerte rol estatal en la inyección de recursos, el cual alcanzó su máxima expresión con el pago de la mitad de salarios del sector privado (hasta dos salarios mínimos, 33.750 pesos) a través del ATP.

La coyuntura dada por las inevitables medidas de aislamiento para preservar la salud de la población se traducen en una paralización productiva cuasi de ficción: hay ramas enteras que en este contexto se volvieron no-esenciales, como la fabricación de autos, que anotó un "cero" en el mes de abril, y otras que evalúan minuto a minuto cuán importantes son para el funcionamiento social. El primer decreto del Poder Ejecutivo planteaba un listado de actividades esenciales que se convirtió en dudas –e idas y vueltas de audios de WhastApp entre trabajadorxs y delegadxs- por todo el cordón industrial desde el norte de la provincia de Buenos Aires hasta el sur de Santa Fe. "¿Los tubos sin costura son esenciales?", se preguntaron desde la UOM Campana. "¿Las golosinas son alimentos, pero son esenciales?", consultaron en una primera instancia desde el Sindicato de la Alimentación. Como la hojalata es insumo del sector alimenticio para los enlatados la ex SOMISA de San Nicolás -Siderar- siguió funcionando aunque a media máquina, y mientras tanto, 70 kilómetros río arriba por el Paraná en Acindar razonaban: "Si están habilitados los corralones de construcción, ¿nosotros que fabricamos aceros largos para la construcción, deberíamos funcionar?" En

^{*} Nota publicada el 17 de mayo de 2020 en el portal El Cohete a la Luna.

un primer momento el resguardo de la salud de los/as trabajadores/as fue el objetivo de todos los sindicatos, prácticamente sin fisuras: "Si no es esencial, no se trabaja". Pero las predecibles presiones empresariales no se hicieron esperar, buscando "dividir por abajo" para que ir a trabajar se convierta en una demanda de los propios trabajadores/as, en un contexto donde se ponían crecientes y deliberadas dudas sobre la posibilidad de cobrar abril (cuando, en muchos casos, marzo se había cobrado sólo en primera quincena).

Para que esas presiones no continuaran, el gobierno tomó varias decisiones, todas orientadas en el mismo sentido: prolongar el aislamiento social junto con el establecimiento de medidas que eviten daños irreversibles en el mercado de trabajo, como la destrucción de empleo. En ese objetivo, la prohibición de despidos y el salario complementario (ATP) son las dos medidas clave para el mundo registrado. Para quienes no tienen esa suerte, está el ingreso familiar de emergencia. A estas se agregó el acuerdo UIA-CGT-Gobierno que —no sin duras críticas en el mundo sindical— buscó evitar, desde la óptica del gobierno, que los acuerdos salariales para suspendidos perforaran el piso del 75% del salario bruto.

Este mix de medidas son seguramente el único amparo y marco regulatorio existente para el mundo pyme, más aún cuando su presencia se da en ramas económicas altamente afectadas, como textil, gastronómicos, pasteleros (donde están los empleados de McDonald's), petroleros o el sinfín de pymes metalúrgicas, autopartistas y que se dedican a la fabricación de electrodomésticos en el país.

Pero, ¿cómo operan estas decisiones en fábricas de gran tamaño y grupos económicos de peso? No pareciera corresponder el mismo razonamiento cuando uno analiza este universo, y particularmente si miramos las siderúrgicas del grupo Techint y de Acindar Arcelor Mittal, que tienen otra espalda económica y otra historia en materia de relaciones laborales desde la dictadura para acá y que, sobretodo, tienen enfrente a sindicatos con una fortaleza mayor para evitar los acuerdos a la baja en materia salarial. Los subsidios entregados por el Estado vía pago de salario complementario (ATP) por la mitad del neto de febrero (83% del bruto) y con mínimo de 16.875 pesos y tope de 33.750 pesos, fueron extendidos a empresas de más de 800 trabajadorxs, lo que significó que entre el miércoles y el jueves de esta semana fueran aprobados para Tenaris Siderca y Ternium Siderar, ambos holdings integrantes de Techint y para Acindar, del grupo ArcelorMittal. Coincidiendo temporalmente, se anunció el acuerdo marco UIA-CGT para bajar a 75% el salario bruto de los suspendidos. Ambas herramientas, combinadas, reducen fuertemente el costo salarial de estas grandes empresas: por ejemplo, si Techint paga un salario bruto de 80.000 pesos, que equivale a un neto de 63.200 pesos, el Estado vía ANSES financiaría 33.200 pesos y la empresa debería hacerse cargo del 50% restante. Pero ese restante es más chico que 50%: no son 33.200 pesos,

sino que por los acuerdos para suspensiones quedaría en 19.920 pesos, sólo un 30% más hasta llegar al 80% del neto (en este caso es 80% del neto porque lo firmado en Tenaris Siderca es 5% más alto que el 75% firmado CGT-UIA).

Fue por todos conocido el caso de Techint y sus 1.450 despidos, que desató el debate público que el Presidente procuró instalar sobre la solidaridad que debía tener el poder económico en esta crisis, el cual duró pocas horas porque una porción de la sociedad estimulada por sectores de la oposición eligió hablar del esfuerzo que le correspondía a la política con un aporte salarial. Pero el capítulo siguiente al de Paolo Rocca fue la reciente amenaza de la otra gran siderúrgica emblemática de país, Acindar¹ ArcelorMittal de Villa Constitución, Santa Fe, de trasladar su producción a Brasil.

El viernes 8 de mayo del 2020 el CEO de la empresa, Marcelo Marino, llamó telefónicamente al intendente de Villa Constitución. El intendente municipal, Hugo Berti, contó que el llamado fue "para decirme que en los próximos días me iba a notificar que mudarían el 50% de la producción a Brasil". El clima se enrareció cuando medios locales de la ciudad comentaron que se trataba de disputas internas en el sindicato de la UOM seccional Villa Constitución, responsabilizando por la decisión patronal a quienes llevaban la negociación con la empresa para garantizar protocolos de higiene ante Covid-19. En paralelo, los supervisores de la empresa vienen realizando una tarea fina con los trabajadores de cada sector: se repiten llamados por teléfono "desde la confianza" para transmitir que sólo la empresa los va a defender, no el sindicato ni sus delegados.

Horas más tarde el CEO de Acindar reformuló el planteo, sugiriendo malinterpretación en el episodio. El miércoles 13 se mantuvo una reunión donde la empresa pidió «que la pandemia sea el momento para mejorar la productividad» (sic). Un integrante de la Comisión Interna resumió el listado de reivindicaciones patronales que vienen detrás de esa consigna: la empresa quiere que los grupos de riesgo que quedaron en sus casas por Covid-19 no vuelvan más para achicar la plantilla y que con la recuperación posterior de la producción aumente la relación de volumen producido por trabajador. Quiere además que se eliminen las retenciones a las exportaciones industriales (que por la caída del mercado interno hoy son el 30% de las ventas) y que esto se acompañe de subsidios al consumo de luz y gas.

^{1.} En el año 2000 Acindar fue vendida primero a la empresa belgo-brasileña Belgo Mineira (una de las primeras empresas siderúrgicas de la historia de Brasil y de nuestra región, creada allá por 1920) y luego pasó de mano por segunda vez al conglomerado europeo Arcelor en el año 2005 (fusión de Aceralia y Usinor). Una nueva fusión sobrevendrá en 2007 cuando Arcelor y Mittal Steel se junten para ser la principal empresa siderúrgica del mundo, con plantas en Asia, en Europa y América.

Desde fines de 2018 el CEO de Acindar Argentina es Marcelo Marino. De origen brasileño, desembarcó directo desde Belo Horizonte, donde funciona la toma de decisiones regional del grupo ArcelorMittal, y desde donde, básicamente, manejan las plantas de la Argentina luego de su transnacionalización en el año 2000 (primero en un pase de manos a Belgo Mineira, y luego a ArcelorMittal en 2007). La decepción con la economía macrista llevó a los headquarters brasileños a descabezar al CEO argentino —y a las principales gerencias, como Recursos Humanos—, y desde entonces se implementa una lógica abiertamente anti-sindical, que se agudiza en pandemia. La ruptura de la negociación y la denuncia en medios locales, buscando llegar a las familias de lxs trabajadorxs, es la forma recurrente que desde hace dos años usa la empresa para embarrar la cancha.

En paralelo, los trabajadores de Tenaris Siderca (Techint) cuentan que la empresa de Rocca propone en esta pandemia «terminar con la tercerización», jugando a la defensa de los derechos laborales. ¿Qué significa? Lo mismo que en Acindar, pero de otra forma: aumentar la productividad con menos empleo. Se buscaría achicar planteles de tercerizados vía eventuales despidos cuando termine la vigencia de los acuerdos a fin de julio (vigencia extendida por el acuerdo de UOM), a lo que cabe agregar que la responsabilidad no recaería directamente sobre Techint, sino sobre las contratistas a las cuales se les rescindirían contratos. La idea de Tenaris es que los trabajadores propios o directos absorban las tareas que hacían los contratistas. En inglés se llama insourcing. La diferencia es que no sería parte de una política de pase a planta de tercerizados (como piden delegados desde hace años) sino de eliminación de puestos y adición de tareas a los directos: más flexibilidad interna. Actualmente solamente en la planta de Campana que produce tubos sin costura los directos son 2.700, los contratistas unos 1.000 más.

La lógica de la tercerización laboral supone, como característica básica, la desresponsabilización sobre los trabajadores contratistas. Si bien existe responsabilidad solidaria, esta es ex post y difícilmente llega. Incluso así, intentaron eliminarla de la Ley de Contrato de Trabajo en la propuesta de reforma laboral de Cambiemos de 2017, modificando el artículo 30. La tercerización laboral fue desplegada desde mediados de los 80 como parte de una estrategia del empresariado concentrado —encabezado ya en aquel entonces por Funes de Rioja— y fue especialmente desarrollada en estos grupos siderúrgicos, Acindar y Techint. Casi la mitad de los trabajadores (un 44,3%) de las tres principales plantas fabriles siderúrgicas que explican el 77% del acero crudo del país estaban en 2014 bajo un vínculo de tercerización. Es decir, no estaban empleados directamente por las empresas sino por contratistas, en peores condiciones de trabajo y menores salarios. En 1990 ese nivel de incidencia de la tercerización se había ubicado en un inicial 7,4%, llegando al 22% en el año 2001 luego de una década de reconver-

siones y tercerización, y alcanzando un pico en los años siguientes de posconvertibilidad hasta tocar el 50%.²

La tercerización funciona cíclicamente, de la mano de la actividad económica. En estas fábricas, la tercerización creció en una etapa de expansión económica y productiva post 2001 y a la inversa, la tercerización laboral merma, es decir, se producen despidos de trabajadores contratistas, en etapas de recesión económica como se observó a fin de la década de los '90 y desde 2016 a esta parte. La pandemia es otro momento para deshacerse de los que menos valen, los trabajadores "de segunda": los tercerizados.

ATP para Techint

"Pero si el Estado te paga el 50%, te baja las contribuciones sociales al 95% y a la vez sos una multinacional que no está radicada acá y que está exportando, ¿no vas a poner nada?", resume un delegado de Comisión Interna con experiencia. Podríamos agregar que en el caso de Techint, su domicilio es desde 2011 Luxemburgo, país calificado como guarida fiscal por Tax Justice Network (índice de guarida fiscales corporativas) y que en este continente una serie de países (como Francia, Dinamarca, Polonia y Austria) tomaron medidas en la pandemia de castigo fiscal hacia aquellas empresas con domicilio offshore. Básicamente las dejaron afuera de los megapaquetes de asistencia europeos que ascienden a dos dígitos sobre el PBI.³

El cobro de ATP de abril fue muy abarcador para el caso de Techint, incluyendo a gerentes, supervisores y jefes de sectores, alcanzando a 4.000 trabajadores de la fábrica de Campana. En Ternium Siderar la cifra redondeada está en unos 6.000 empleados. La transferencia de dos salarios mínimos por cada uno de los 10.000 trabajadores significa, solo en abril, \$337,5 millones de pesos para las dos principales fábricas de Techint. Repitiéndose en mayo la cifra roza los \$700 millones. El viernes 15 circulaba información por el WhastApp de las fábricas donde mencionaban entre sorpresa y enojo a los "planeros", con los nombres del CEO de Ternium, del Gerente de Relaciones Industriales de Tenaris o de los jefes de acería de ambas fábricas del grupo. Todos recibiendo salario complementario.

^{2.} Un desarrollo más amplio de la investigación se encuentra acá: Strada, Julia, "Tercerización laboral en la industria siderúrgica en Brasil y Argentina a partir del cambio de siglo: cuantificación y análisis del fenómeno, Revista Teoría Jurídica Contemporánea, UFRJ, 2019. Link: https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/24788

^{3.} En este informe de CEPA analizamos el tamaño de los paquetes fiscales en países seleccionados de Europa, América y Asia. Link: https://centrocepa.com.ar/informes/248-pandemia-global-receta-global.html

Además, la empresa al 28 de abril ya había pagado el mes (lo cual hace presumir que estaba en condiciones de hacerlo), por lo cual informó a los trabajadores que el beneficio del ATP cobrado días más tarde se lo imputarán al salario de mayo, que estará acompañado también del 50% de ATP para ese mes. Se daría entonces el caso en el que Techint no tendría directamente que pagar salarios ese mes y, una inusitada situación no prevista en la resolución 408/200 del Ministerio de Trabajo: que le reste saldo a favor en caso de respetarse el 80% de suspensiones.

El objetivo de la generalización de ATP fue, sin lugar a dudas, ganar celeridad en la llegada de la ayuda. No demorar era central y las propias tardanzas y trabas en la implementación de los créditos bancarios que existieron en la primera etapa de anuncios durante abril abrieron un tiempo de descuento para las decisiones posteriores, como el salario complementario. Y la llegada de este keynesianismo invertido a grandes empresas, al decir de Álvaro García Linera, coincidió con el acuerdo de salarios a la baja en la industria.

El acuerdo CGT-UIA tiene una lectura que no es lineal. Sirve para poner el piso del 75% (para nada menor en casos como metalúrgicos Rama 17 que habían firmado 70%, al igual que Smata, entre otras actividades que perfilaban hacia acuerdos peores, como pasteleros, petroleros de Vaca Muerta o construcción), pero también abre la puerta para que avance la estrategia empresarial de bajar salarios, que trasciende a la pandemia. Y cuando se abre esa puerta, se corre muy peligrosamente el margen de la negociación, limitando la acción sindical de aquellas organizaciones que lograron construir con muchas dificultades un importante poder de fuego que les permitió acordar salarios por encima del promedio en tiempos difíciles, durante el macrismo. Hay sectores que se benefician de la estandarización, y sectores que no. Ante esta situación, cabe considerar que la eventual salida o flexibilización de estos subsidios (¿al ritmo de la flexibilización de la cuarentena?) podría hacerse –ahora sí, con más tiempo— evaluando sectores, y adentro de los sectores, casos.

¿Cuáles son las contradicciones hoy? Por caso, la multinacional Acindar ArcelorMittal (principal productora de acero del mundo) cobra ATP, pero su empresa tercerizada más grande, Cooperar 7 de Mayo —que hace tareas productivas o del core business en la fábrica— no tiene ningún subsidio salarial por ser cooperativa y por ende queda afuera del salario complementario y, al mismo tiempo, tampoco recibe el aporte que le correspondería de Acindar porque arbitrariamente la dejó afuera del acuerdo de suspensiones al 80%.

Las amenazas de desvinculación (Techint) o de deslocalización (Acindar) muestran que la estrategia de golpear para negociar no es sólo adjudicable al histórico vandorismo, sino que es un recurso básico que se usa tanto de un lado como del otro. A estos primeros golpes les sucedieron nuevas formas de avanzar

en mayor productividad aún en este contexto de pandemia y crisis global. Soñar con una pandemia que deje mejores condiciones ex post no es patrimonio del progresismo: es el mismo anhelo que tienen las grandes empresas en la relación capital-trabajo. El freno de mano con el decreto anti-despidos que dispuso el gobierno nacional fue fundamental para suturar una importante pérdida de empleos (el informe de CEPA así lo constata), aunque no logra evitar hacia adelante que la estrategia de estas grandes siderúrgicas corra por nuevos carriles, más creativos y con menos ruido mediático.

^{4.}https://www.centrocepa.com.ar/informes/249-el-impacto-del-aislamiento-en-el-merca-do-de-trabajo-cuantificacion-de-despidos-suspensiones-y-reducciones-salariales-entre-el-15-de-marzo-y-el-15-de-abril.html

ACTUALIDAD

Jubilaciones para mujeres con hijxs Debates y políticas de reconocimiento del cuidado



por Tania Rodríguez

En los últimos años, la cuestión previsional y las desigualdades de género para acceder a este derecho han ganado relevancia en el debate público. Uno de os debates recientes tuvo lugar en el año 2019 a partir del anuncio del entonces presidente Mauricio Macri de finalización del plazo de acceso a las moratorias previsionales. Frente a esta medida se manifestaron colectivos feministas y organizaciones de trabajadoras, sindicales y sociales bajo la bandera "Ni Una Jubilada Menos" en defensa de la inclusión previsional.

El 17 de julio de este año el Gobierno nacional anunció la implementación del Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado que amplía el derecho a la jubilación a mujeres mayores de 60 años con hijxs que no completaron los 30 años de aportes. puedan jubilarse al reconocerles el trabajo de cuidar a sus hijos. El Decreto 475/21 incorpora a la Ley 24.241 la Prestación Básica Universal (PBU) que reconoce el trabajo de cuidar hijxs para mujeres y/o personas gestantes y mujeres adoptantes. Con esta medida se otorgan años de aportes a mujeres que no alcanzan a cumplir los requisitos para acceder a la jubilación debido a la informalidad o a su dedicación exclusiva al trabajo de cuidados. ¿Qué significa este reconocimiento en términos de derecho? En estas líneas intentamos poner en debate conceptos claves en torno al cuidado y discusiones históricas de los feminismos sobre el trabajo reproductivo como elemento clave para el sostenimiento de la vida.

Conceptualización y debates

La noción de *cuidado* remite al conjunto de actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y reproducción de las personas, a través de elementos físicos y simbólicos que contribuyen al bienestar social (Rodriguez Enríquez, 2015; Esquivel, Faur y Jelin, 2012). Las tareas de cuidado incluyen las actividades interpersonales (cuidar de otras personas), el autocuidado, la provisión de precondiciones de cuidado (limpieza de la casa, provisión y

preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (material y mental: coordinar horarios, traslados de personas a cargo a instituciones educativos u otras). Este conjunto de tareas permite atender el cuidado de personas dependientes (niñxs, adultxs mayores, personas con discapacidad) como también las necesidades de personas que pueden autoproveerse cuidado. El reconocimiento del cuidado como derecho (derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado) implica incorporar estándares y principios característicos de los derechos civiles y políticos (DCP) y económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) a la actuación de los Estados en las situaciones concretas en base a principios de derechos humanos aplicables y en el diseño e implementación de políticas públicas (Pautassi, 2018). Este conlleva además obligaciones positivas para el Estado que debe garantizar su resolución y provisión que superen las desigualdades que genera una organización social del cuidado centrada en la familia núcleo y en la división sexual del trabajo.

La economía feminista comparte esta preocupación por visibilizar las dimensiones de género de la dinámica económica y las implicancias en que las brechas de género impactan en la vida de las mujeres (Rodriguez Enriquez, 2015). Los aportes de este campo sobre la economía del cuidado develan el rol sistémico del trabajo de cuidados y actualizan los debates feministas sobre las formas de reproducción social. Entre los ejes centrales en torno al cuidado se señala la división sexual del trabajo y del tiempo el principal vector de reproducción de desigualdad. Desde esta perspectiva, es posible identificar formas de trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, ésta última realizada en los hogares por trabajadoras desocupadas ("amas de casa"), por trabajadoras ocupadas que además realizan estas tareas en el hogar y por trabajadoras del cuidado en el ámbito comunitario. Dentro del trabajo de cuidados remunerado se incluyen una variedad de servicios de asistencia, salud, trabajo doméstico, cuidadores/as.

El concepto de *organización social del cuidado* refiere a la configuración dinámica de los servicios de cuidado que proveen distintas instituciones estatales y mercantiles; así como a las formas en que los hogares y la comunidad producen y se distribuyen las responsabilidades de cuidado, incluyendo personas que cuidan y son cuidadas, marcos normativos y regulaciones (Faur, 2014; Esquivel, 2011). Algunas autoras hablan de *redes de cuidado* en referencia a los encadenamientos múltiples y dinámicos que se dan entre distintos actores que participan en el cuidado (Pérez Orozco, 2006).

Los estudios sobre organización social del cuidado en América Latina indican que existe una desigual distribución de las responsabilidades de cuidado entre las organizaciones sociales, que recaen mayoritariamente en los hogares; y, al interior de estos, mayoritariamente en las mujeres. Esto responde a distintos factores entre los que se encuentran: la división sexual del trabajo, la naturalización de "atributos" y capacidades para el cuidado en las mujeres, el desarrollo de instituciones de trabajo y protección social de regímenes de bienestar (basadas en el paradigma del "hombre ganador de pan" y del hogar como principal responsable del cuidado) y las grandes desigualdades económicas (Rodriguez Enriquez, 2018). En Argentina se observa, en los últimos años, un crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo, no obstante, la división sexual del trabajo doméstico y de cuidados (TDC) no se vio modificada y continúa siendo sostenida por las mujeres y bajo gestión de los hogares principalmente. Según datos de la EPH-INDEC, la tasa de actividad en el tercer trimestre del 2020 era de 45,4% para las mujeres y 64,5% para los varones; la tasa de empleo para el mismo período indicaba 39,4% para las mujeres y 57,7% para los varones; y los índices de desocupación eran del 13,1% para las mujeres y 10,6% para los varones.

No sólo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado es menor a la de los varones, sino que tienen mayores dificultades en el acceso a puestos de trabajo registrados, desarrollan trayectorias laborales con intermitencias que son "penalizadas" con salarios bajos o discriminación en el acceso a beneficios por la realización de determinadas tareas debido a las dificultades para *conciliar* vida laboral y vida familiar.

Si observamos los datos sobre TDC no remunerado, encontramos que parte de las dificultades que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo remunerado está en directa relación con la división sexual del trabajo y la distribución de tareas y actividades en base a roles de género que históricamente asignan el trabajo reproductivo a las mujeres. De acuerdo a la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (2013) las mujeres realizan el 76% de las tareas domésticas no remuneradas. Los datos de la ETNRUT señalan que el 89% de las mujeres realizan tareas domésticas no remuneradas con una carga de al menos 6,4 horas diarias. Mientras que entre los varones el 58% las realiza y dedican un promedio de 3,4 horas diarias. Las mujeres de hogares de menores ingresos dedican 8,1 horas diarias en promedio a las tareas domésticas no remuneradas. Las mujeres tienen menos tiempo para trabajar, o trabajan "fuera" del hogar menos horas y/o se insertan de manera precaria al mercado de trabajo asalariado porque dedican más tiempo al trabajo no remunerado.

La moratoria previsional. "Ni una jubilada menos"

Las limitaciones que generan las responsabilidades domésticas para adecuarse a las demandas del mercado impactan en el tipo de trabajo y el tipo de salario, esto explica la profundización de la feminización del trabajo precario y de la pobreza en contextos recesivos y de crisis. Estas desigualdades se traducen en una vulneración del derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado, y del conjunto de obligaciones que conlleva este derecho, esto es, la provisión de medios para cuidar, la igualdad y no discriminación. A su vez, limitan las posibilidades de las mujeres de acumular capital social para enfrentar contingencias en edades avanzadas.¹

Diversas corrientes del feminismo marxista y socialista dieron cuenta de estas desigualdades durante la década del sesenta y setenta y revisaron críticamente las lecturas que naturalizaban la división del trabajo y señalaron el carácter sexual y social de ese proceso de confinamiento de las mujeres trabajadoras estaba en el hogar que constituyó la base material de la opresión e institucionalizó una relación complementaria entre patriarcado y capitalismo.²

Las contribuciones académicas en el campo de la economía feminista y los estudios de género y trabajo han trazado una prolífica trayectoria en los análisis sobre producción y reproducción para el cuidado, división sexo-genérica del trabajo, brechas de género (tiempo, salario, distribución de las tareas) y trabajo doméstico contribuyendo a la reconceptualización de lo que se definía como "trabajo" y "sujetos trabajadores" recuperando debates históricos de los feminismos de la "segunda ola". Estas contribuciones sobre el carácter político del reconocimiento del trabajo de reproducción fueron recuperadas como parte de las reivindicaciones de los paros feministas en los últimos años.

El 8 de marzo de 2017 se organizó el Primer Paro Internacional de Mujeres, una jornada en la que millones de trabajadoras adhirieron a la huelga laboral, estudiantil, de cuidados y de consumo y salieron a las calles en más de cincuenta países. "Si nuestras vidas no valen, produzcan sin nosotras" fue la consigna de convocatoria en más de 50 países mujeres, lesbianas, travestis, trans y no binaries organizaron paros parciales y distintas actividades de protesta y resistencia a la explotación capitalista y la violencia machista. La «huelga feminista» se replicó el 8 de marzo de 2018 y 2019 con cada vez mayor despliegue organizativo en los territorios y coordinación de las acciones a nivel global (se realizaron protestas y movilizaciones en más de 150 países). Bajo las consignas "Nosotras paramos. Nos paramos" y "Trabajadoras somos todas", la visibilización del trabajo reproductivo no remunerado, (doméstico y de cuidados) emergió como uno de los ejes

^{1.} Los datos de contribuciones de mujeres y varones de entre 40 y 60 años al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) muestran una brecha desfavorable para las mujeres del 24%; mientras que a partir de los 56 años la brecha se incrementa al 40%.

^{2.} Entre la producción académica y de intervención política de referencias del feminismo marxista y del feminismo materialista de esos años se encuentran El Poder de la Mujer y la Subversion de la Comunidad de Selma James y Mariarosa Dalla Costa (1979); "Lo malo del «patriarcado»" de Sheila Rowbotham, 1984 [1979] en Raphael Samuel (ed.) Historia Popular y Teoría Socialista; Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos de Christine Delphy (1982); El infeliz matrimonio entre marxismo y feminismo:hacia una unión más progresista de Heidi Hartmann, 1985 [1979].

centrales de la movilización que acompañó la huelga feminista.

En 2019, uno de los temas centrales de la agenda feminista de las sindicalistas de las centrales obreras y las dirigentes de los movimientos sociales fue el reclamo por el mantenimiento de las jubilaciones de la moratoria previsional que Macri había anunciado que no iba a renovar.

La moratoria se inició con el Plan de Inclusión Previsional implementado durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2005, posibilitó la inclusión de 2,5 millones de adultxs mayores al sistema de cobertura previsional. En 2014, la presidenta Cristina Fernández amplió la moratoria con la ley 26.970 y se incluyeron 2,7 millones de adultxs mayores que no tenían registrados aportes, el 80% fueron mujeres (de ahí referencia de "moratoria para amas de casa" aunque poco a poco se fue reconociendo socialmente que eso también es trabajo). En ambos casos, se trata de medidas que reconocen que un conjunto de trabajadorxs atravesaron a lo largo de sus vidas situaciones de precariedad e informalidad laboral, a la que este año se sumaría el Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Servicio por Tareas de Cuidado.

En julio de 2019 mediante Resolución 158/2019 de ANSES, el gobierno de Macri prorrogó las moratorias por tres años, pero la medida dejó una "trampa". Según estimó del Centro de Economía Política (CEPA), unas 500.000 mujeres de entre 55 y 59 años quedaron sin posibilidades de jubilarse al no modificarse la prórroga de la fecha de corte, que continúa fijada en el año 2003. De esta forma la extensión por años exige a las personas de 60 años contar con, al menos, cuatro años de aportes desde 2003 al quedar limitada la "compra" de años a 26.³ Esto implica que mujeres que tienen más de 55 años puedan conseguir un trabajo registrado, con aportes a riesgo de quedar sin ningún tipo de cobertura de la seguridad social.

La movilización de organizaciones sindicales, sociales y feministas para defender este derecho exigía que no haya "Ni una jubilada menos". La consigna recuperaba la lucha contra las violencias machistas de los últimos años desde el "Ni Una Menos" y denuncia la desciudadanización de las "amas de casa" que son trabajadoras del cuidado como de aquellas trabajadoras cuyos empleadores decidieron mantener en la informalidad.

Reconocimiento de las tareas de cuidado

La política de inclusión previsional anunciada por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) hace pocos días busca compensar la brecha de años

^{3.} CEPA (2019): "Una moratoria que no es universal: 500.000 mujeres de 55 a 59 años sin posibilidades de jubilarse". Recuperado de: https://www.centrocepa.com.ar/informes/220

de aportes generada por las tareas de cuidado, reconoce un año por hijx para mujeres y personas gestantes con hijos nacidos vivos o adoptados siendo menores de edad. Además, a quienes hayan sido titulares de Asignación Universal por Hijo durante un período de al menos doce meses se le reconocen dos años adicionales y a trabajadoras registradas que hayan hecho uso de períodos de licencias por maternidad o excedencia, se le reconocen el mismo plazo.

Según datos oficiales, en Argentina el 94% de las personas en condiciones para jubilarse ya lo han hecho y el 6% que no accede a cobertura está compuesto por personas que aún no iniciaron los trámites, están en actividad profesional o no cumplen los requisitos. En este último grupo entran mujeres que no cuentan con los 30 años de servicios registrados en sus aportes y que tampoco llegan a ser reconocidas en la actual moratoria que permite "comprar" años de aportes no ingresados hasta el 2003. Se calcula que a través de esta política podrán acceder a beneficios previsionales 185.000 mujeres de este último grupo.

Los registros del Régimen de Asignaciones Familiares (Ley N° 24714) indican que son 4,4 millones lxs niños y adolescentes incluidos en la Asignación Universal por Hijo (AUH) a través de 2,3 millones de titulares. El 95% de las personas titulares de la AUH son mujeres. En las experiencias de inclusión previsional de 2005 y 2014 se extendió la cobertura previsional a más de 3,6 millones de personas mayores; el 74% de las prestaciones obtenidas por moratoria fueron a mujeres. La moratoria previsional implicó para muchas mujeres poder acceder por primera vez en su vida a ingresos estables e independientes de su situación conyugal y genera márgenes de autonomía económica. Una política reparadora que actúa allí donde el "patriarcado del salario", como dice Federici, confinó a las mujeres al trabajo doméstico sin salario y sin derechos. Que se reconozca como trabajo implica que aun cuando se realicen estas tareas a cambio de compensaciones afectivas —amor— se trata de tareas que han sido asignadas mediante normas y roles socialmente impuestos.

Anteriormente señalamos dos aspectos que contribuyen a desarticular los límites del concepto "trabajo reproductivo": por un lado, la valorización económica de las tareas domésticas y de cuidado y, por tanto, el rol sistémico que tienen estas tareas para la sostenibilidad de lo productivo. Por el otro, la incorporación al análisis de las condiciones materiales y las condiciones subjetivas para vidas más vivibles, un debate clave para abordar la pregunta sobre cuánto resuelve la remuneración del trabajo de cuidados y cuánto potencia la distribución desigual. Avanzar en políticas de inclusión social y reconocimiento del trabajo de cuidados como trabajo reproductivo no remunerado desarticula la "naturalización" de los atributos para cuidar y amplía derechos hacia sectores históricamente explotadas sin remuneración.

Reflexiones

El anuncio de una nueva política de inclusión previsional en Argentina se inscribe en el marco de las iniciativas que apuntan a reparar desigualdades de género en el mundo del trabajo ampliando los límites de lo que se reconoce como trabajo al incorporar el conjunto de tareas que hacen a la producción y reproducción del cuidado. El análisis de este tipo de políticas reaviva la discusión sobre el rol sistémico del trabajo doméstico y las tareas de cuidado en el proceso de acumulación capitalista y la reproducción de la vida.

En esta línea, la crítica a la división sexual del trabajo ha ganado espacio no sólo en los debates académicos sino entre los activismos, la organización territorial y en la discusión de políticas de inclusión sociolaboral que reconocen ambas esferas —trabajo productivo y trabajo reproductivo— como necesarias para el sostenimiento de la vida. Incorporar estas perspectivas a la implementación de políticas de cuidado, así como el reconocimiento de los procesos de feminización de la supervivencia en tiempos de crisis sanitaria y económica, constituye un avance en la construcción de igualdades de género. No obstante, es necesario continuar la revisión de la matriz cultural patriarcal y los estereotipos de género que refuerzan la tendencia familiarista y maternalista en la organización social del cuidado; tarea que los colectivos de trabajadorxs, los sindicatos y movimientos sociales deben encarar con urgencia para erradicar las violencias y construir organizaciones más igualitarias.

Referencias bibliográficas

Esquivel, Valeria (2011) La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda, PNUD, Serie "Atando cabos".

Esquivel, Valeria, Faur, Eleonor y Elizabeth Jelin (2012) Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado, IDES- UNFPA - UNICEF.

Faur, Eleonor (2014) El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual, Siglo XXI, CABA.

Federici, Silvia (2015) Calibán y la bruja. Mujeres cuerpo y acumulación originaria, Tinta Limón Ediciones, CABA.

Federici, Silvia (2018) Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas, Tinta Limón Ediciones, CABA.

Pautassi, Laura (2018). "El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII, Número 272, septiembre-diciembre.

Pérez Orozco, Amaia (2007) "Cadenas globales de cuidado". Documento de trabajo 5, Serie Género, Migración y Desarrollo. UN-INSTRAW.

Rodríguez Enriquez, Corina (2015) "Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad" en *Revista NUSO* N° 256.

Rodríguez Enriquez, Corina (2018) "Economía del cuidado y desigualdad en América Latina: Avances recientes y desafíos pendientes" en *Economía Feminista*. *Desafíos, propuestas, alianzas*. Editorial Madreselva.

Trabajo, soberanía y recursos naturales

El debate sobre la llamada hidrovía Paraná-Paraguay

En el debate sobre la llamada hidrovía Paraná-Paraguay se condensa buena parte de los problemas que aquejan al Cono Sur y, especialmente, a nuestro país. El río Paraná es la puerta de salida de nuestras principales exportaciones y la puerta de entrada de grandes multinacionales que controlan un territorio estratégico. Lo que se discute es si tiene sentido un modelo de privatización encubierta de esta vía navegable estratégica o si llegó la hora de defender el trabajo nacional, nuestros recursos naturales y la seguridad de la población ribereña. Los que se discute es si seguimos aceptando que los grandes ganadores son los grupos exportadores granarios y mineros y los intermediarios del narcotráfico, y que los perdedores sean el fisco nacional, los trabajadores, y los pueblos litoraleños. Todo esto se pone sobre el tapete al vencer el pazo de la concesión sobre el dragado y balizamiento del Paraná que tenía el consorcio internacional encabezado por la empresa Jan de Nul. Los grupos exportadores plantean que se renueve la concesión sin cambios. Pero surge un amplio movimiento formado por intelectuales nacionalistas, sindicatos y movimientos sociales que reclaman que el Estado tome las riendas de la hidrovía.

La reciente decisión del Gobierno nacional de terminar con la concesión y poner la hidrovía bajo el control de la Dirección de Puertos por el plazo de un año parece orientarse en la dirección correcta. Sobre los distintos aspectos de este multifacético problema en este dossier incluimos distintas perspectivas. El historiador y politólogo Ramón Torres Molina revisa los antecedentes históricos del siglo XIX. El economista Horacio Rovelli analiza la evasión tributaria que venían

desarrollando grandes multinacionales y la importancia estratégica del Paraná. El periodista especializado en economía Sebastián Premici pone el foco en la trama oculta de las grandes empresas granarias que controlan el corredor fluvial. El trabajo de Daniel Cieza explica cómo la hidrovía es una herramienta para fraudes tributarios de empresas granarias y mineras, y de organizaciones del delito organizado trasnacional. En el anexo documental se consignan una declaración emitida por intelectuales, sindicatos y movimiento sociales, y las intervenciones del senador Jorge Taiana y del dirigente sindical Juan Carlos Schmid en una audiencia pública.

Antecedentes históricos de la navegación de los ríos*

por Ramón Torres Molina

SE CONMEMORA EL 175° ANIVERSARIO DEL TRIUNFO DE LAS FUERZAS DE LA CONFEDERACIÓN Argentina al mando del general Lucio N. Mansilla sobre la flota anglo francesa en Punta Quebracho (4 de junio de 1846) que significó la derrota definitiva de la invasión que se había iniciado el año anterior. El 20 de noviembre de 1845, fecha en la que recordamos el *Día de la Soberanía*, tuvo lugar el *combate de la Vuelta de Obligado*, gloriosa derrota en la cual Mansilla, para dificultar el paso de la flota enemiga, colocó baterías en las orillas del río Paraná y cruzó con cadenas su curso. Después vinieron Tonelero, Acevedo, San Lorenzo, acciones de hostigamiento permanente que culminaron con la derrota extranjera en lo que ha sido llamado la *guerra del Paraná*, que fue parte del bloqueo al Río de la Plata que impusieron dos veces las grandes potencias (bloqueo francés 1838-1840 y bloqueo anglo francés 1845-1850).

Tales agresiones fueron parte de la política colonialista que las grandes potencias europeas llevaron adelante durante el siglo XIX contra los pueblos de Asia, África y América que culminó con el reparto de casi la totalidad de Asia y África, fracasando en su intento en los países hispanoamericanos.¹ Es que las luchas recientes por la independencia habían creado una conciencia nacionalista que era difícil de doblegar. Los símbolos de esa derrota fueron los tratados que firmaron Francia y Gran Bretaña con la Confederación Argentina (que entre otras cosas establecieron la devolución de la isla Martin García, el reconocimiento de la jurisdicción argentina para reglamentar la navegación de sus ríos interiores y el saludo al pabellón argentino por parte de las fuerzas bloqueadoras como desagravio), y el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo por las fuerzas del presidente Benito Juárez, en México, quien había intentado imponer un imperio europeo en el territorio de América (19 de junio de 1867).

^{*}Exposición efectuada el 4 de junio de 2021 en la apertura del acto "Guerra del Paraná" organizado por el Movimiento Federal por la Soberanía.

^{1.} Sobre la implantación del colonialismo en África y Asia puede consultarse Mommsen Wolfgang, La época del imperialismo. Europa 1885-1918, Madrid, Siglo XX, 1978.

En 1845 ingresó por el río Paraná una flota de buques de guerra y mercantes que invocaban el principio de libre navegación de los ríos. Su objetivo era acceder a los mercados del litoral argentino, Paraguay y sur de Brasil, para vender sus productos manufacturados y llevarse nuestras materias primas. Como aún no se habían instalado los ferrocarriles, Brasil tenía serias dificultades para extraer su producción por la costa y los ríos eran una vía favorable. Era, también, la primera vez que ingresaban por el Paraná los buques a vapor, que ponían fin a las dificultades que presentaba la navegación a vela para remontar el río. La derrota en la *Guerra del Paraná* demostró, a las potencias colonialistas, lo infructuoso que era intentar navegar por ríos interiores sin contar con la autorización de un Estado soberano.

La política colonialista del siglo XIX se manifestó de dos formas sobre Argentina. Desde su derrota en las invasiones inglesas los británicos habían comprendido que los objetivos que pretendían podían lograrse por medios económicos, sin el establecimiento de formas políticas de dominación. Su desarrollo económico se lo permitía. En cambio, la política francesa, con una economía más débil, necesitaba formas políticas de dominación, es decir, una relación típicamente colonial. De ahí derivan los intentos de separar a las provincias del litoral argentino de la confederación para crear un nuevo Estado.² La política británica impuso, después de la derrota argentina en la *Batalla de Caseros*, su forma de dominación económica hasta mediados del siglo XX; nos hizo exportador de materias primas e importador de productos manufacturados.

Durante la primera mitad del siglo XIX se propuso la habilitación de otros puertos, además del de Buenos Aires, pero esa propuesta no se confundía con la libre navegación de los ríos. La formuló Artigas en las *Instrucciones orientales de 1813*. Lo expresó Pedro Ferré, cuatro veces gobernador de Corrientes, en su polémica con José María Roxas y Patrón.³ A tal punto era otra cosa que Ferré, como integrante del Congreso Constituyente de 1852-1854, votó en contra del artículo 28 de la Constitución que consagra la libre navegación de los ríos.

Cuando comenzaron a firmarse los primeros pactos que llevaron a la formación del Estado federal argentino estaba claro quienes podían navegar nuestros ríos interiores. Navegarán únicamente los buques de las provincias amigas cuyas costas sean bañadas por dichos ríos, decía el Pacto del Pilar (principio de río cerrado). Queda igualmente libre el comercio marítimo en todas sus direcciones y destinos en buques nacionales, establecía el Tratado del Cuadrilátero. Entrar y transitar con sus buques y cargas en

^{2.} Paz José María, Memorias Póstumas, Buenos Aires, Almanueva, 1954, Tº II, p. 220.

^{3.} Ferré Pedro, *Memorias del Brigadier General Pedro Ferré*, Buenos Aires, Coni, 1921, Apéndice, donde se transcribe la polémica.

^{4.} Torres Molina Ramón, *Historia Constitucional Argentina*, Segunda Edición, Buenos Aires, Memorias del Sur, 2021, p. 189.

todos los puertos, ríos y territorios era el derecho que consagraba el *Pacto Federal* para las provincias que lo habían firmado.⁶ Ninguna provincia promovía la libre navegación de los ríos para Estados extranjeros.

Cuando invocando esa pretensión la flota extranjera penetró en el río Paraná, Rosas, como encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina y Mansilla como jefe de las fuerzas destacadas sobre el Paraná, dieron la digna respuesta soberana que rescata la historia argentina.

Durante la guerra con Brasil (1825-1828) la diplomacia británica, teniendo en cuenta sus propios intereses y los intereses de Brasil, ofreció su mediación para la firma de un tratado mediante el cual se establecería la libre navegación de los ríos argentinos manifestando que *aceptaría ser garante de tal estipulación.*⁷ Cuando Urquiza se pronunció contra Rosas, en los dos tratados que firmó, el de *Pacificación de la Banda Oriental* (mayo de 1851) y el *Tratado de Montevideo* (noviembre de 1851), se comprometió a establecer la libre navegación de los ríos, de acuerdo con la exigencia británica.⁸ Fue así que quedó consagrado en el artículo 28 de la Constitución Nacional. La Reforma Constitucional de 1949, derogada después por bando militar, modificó esa cláusula que atentaba contra nuestra soberanía.

Los ríos interiores se transformaron, entonces, en uno de los elementos que utilizó la política británica para imponer su sistema de dominación sobre nuestro país, que se extendió hasta la primera mitad del siglo veinte. Con el tiempo, ese instrumento de dominación fue reemplazado por los ferrocarriles, que convergiendo todos al puerto de Buenos Aires posibilitaron la extracción de nuestras riquezas y la penetración de las manufacturas extranjeras en contra de la propia producción del país.

Ciento setenta y cinco años después de la victoria de las armas de la patria en el combate de *Punta Quebracho* vemos que un enclave extranjero, que insulta la soberanía argentina, domina la navegación de nuestros ríos. Al glorioso Paraná lo han convertido en hidrovía. No son nuestros los puertos, ni los buques, ni sus tripulaciones. No se controla, tampoco, la navegación. Se trata entonces de volver a tensar las cadenas de Obligado para que puertos, buques construidos en nuestros propios astilleros y tripulaciones, vuelvan a ser nuestros. Para que flamee victoriosa la bandera de la patria.

^{5.} Ravignani Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 1937, T° IV, segunda parte, p. 155.

^{6.} Torres Molina Ramón, ob. cit., p. 274.

^{7.} Ferns H.S., *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Hachette, 1968, nota de Canning del 18 de marzo de 1826. También puede verse Webster C.K., Gran Bretaña y la independencia de América Latina, Documentos escogidos de los archivos del Foreing Office, Buenos Aires, Kraft, 1944, T° I, p. 220.

^{8.} Torres Molina Ramón, ob. cit., p. 360.

La importancia de repatriar el río Paraná

por Horacio Rovelli

El 4 de Junio de 1846 fue la Batalla de Punta de Quebracho, situada a unos 5 kilómetros al norte de San Lorenzo (Santa Fe), donde se frenó definitivamente a las escuadras inglesas y francesas compuestas por 95 barcos mercantes y 12 de guerra que los escoltaban, que montaban 85 cañones y obuses de calibre 24 hasta 80. Las fuerzas federales dirigidas por Lucio Mansilla y Juan Bautista Thorne eran solo 600 infantes y 150 carabineros que disponían de 17 cañones y una reserva de 200 infantes y dos escuadrones de lanceros de Santa Fe, más su escolta. Lograron hundir 6 buques mercantes con sus mercaderías y sus tripulantes y ocasionarle serios daños a los barcos de guerra, razón por la cual Inglaterra decidió acordar una retirada honrosa con Juan Manuel de Rosas y desistir de ingresar a nuestro territorio.

En Punta de Quebracho, donde se desarrolló el combate, contaba con una cruz de homenaje a la acción, la que hoy (paradójicamente) fue removida por la empresa Cargill, que compró el terreno para exportar libremente mercaderías por el rio libremente navegable.¹

Sin embargo, desde 1846 hasta 1995 el río Paraná fue argentino, el Estado nacional se encargaba de su cuidado, señalizaciones y dragados y, se realizaba el comercio con nuestra propia flota mercante, con embarcaciones que se construían y arreglaban en nuestros propios astilleros, públicos o privados, pero en el país. La Argentina antes de Menem, a nivel de flotas, de puertos, de industria naval, de barcos de dragado, de balizamientos, etc. con todas sus limitaciones, era un país soberano. Con el menemismo los ríos quedaron a expensas de las multinacionales que los pusieron al servicio de su renta.

De una organización nacional de los puertos, gobernada en forma centralizada por la Administración General de Puertos, de la que dependían todos los puertos marítimos y fluviales, luego del dictado de la Ley Nacional N° 24.093, en el año 1992 y de la disolución de esa Empresa del Estado y en forma contempo-

^{1.} Guillermo Caviasca "La batalla de Punta Quebracho y el Paraná como base territorial de soberanía". Red Nacional y Popular, 7/6/2021.

ránea con la reforma portuaria, se produce la desactivación paulatina de la Dirección Nacional de Vías Navegables, que era la repartición del Estado encargada del mantenimiento de las profundidades de los puertos y canales.

La ley 24.093 sostiene que la actividad portuaria no es ni un acto de gobierno ni corresponde ser insertada en el derecho público, sino que es propia y esencialmente una actividad productiva. A su vez, en esta ley se descentraliza la actividad de habilitación y gestión portuaria a las Provincias, que generó una proliferación de puertos privados para sacar la producción de granos en el litoral, facilitando parte de la cadena logística a los grandes exportadores los cuales son todos dueños de terminales portuarias y/o tienen la concesión de su administración.

El gobierno de Carlos Menem asesorado y cumpliendo mandato de las empresas acopiadoras y comercializadoras de granos y productos agroindustriales y también de las grandes empresas siderúrgicas y automotrices que dan a la ribera del río, permitió la conformación de la mal llamada "Hidrovía" del Paraná. Y se decide contratar su mantenimiento mediante el sistema de concesión de Obra Pública por Peaje, de acuerdo a la ley 17.520 de 1967, de la dictadura de Onganía, que se concreta en el año 1995 a favor de una UTE (unión transitoria de empresas) formada por Jan de Nul, empresa belga de dragado de primer nivel y, EME-PA, empresa argentina que realiza las tareas de balizamiento, bajo el nombre de Hidrovía Paraná SA, cuya última renovación venció el 30 de abril de 2021 y que fuera prorrogada por noventa días más hasta el 31 de julio de 2021.

Esta concepción hace que el diseño de ríos sea a favor de las multinacionales y tiene como objetivo alimentar los puertos uruguayos de Nueva Palmira y de Montevideo. El Estado Nacional realiza las inversiones porque hay que tener en cuenta que el dragado del Río Paraná que es un río interno nuestro, lo paga el presupuesto nacional, las embarcaciones extranjeras que compiten incluso con nuestras exportaciones de mercaderías lo hacen en virtud del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra.³ Realmente es insólito es que un país financie y subsidie a sus propios competidores, porque para un exportador de granos internacional no le importa que la soja sea argentina, brasileña, uruguaya o paraguaya, le interesa comprarla lo más barato posible, más allá que como demostró el caso Vicentin,

^{2.} La doctrina del camarista Rodolfo Barra es la que dice que esa ley de facto es constitucional.

^{3.} El río Paraná es un río interior, o sea que ambas márgenes pertenecen a nuestro territorio nacional, pero en sus aguas rige el Acuerdo Santa Cruz de la Sierra que en nuestro país se materializa por la Ley 24.385 y posee réplicas en Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay ya que son los países signatarios del mismo. En la mencionada ley se determina en su artículo 4 la principal condición de navegabilidad sobre toda la extensión de la red troncal: Artículo 4. Los países signatarios se reconocen recíprocamente la libertad de navegación desde Puerto Cáceres-Brasil, hasta Nueva Palmira-R.O. del Uruguay, de las embarcaciones de sus respectivas banderas, así como la navegación de embarcaciones de terceras banderas

la soja se producía en la Argentina, pero se exportaba en barcazas paraguayas y a nombre de Vicentin Paraguay SA.

Incluso en la gestión del gobierno de Cambiemos, se acuerda con la República Oriental del Uruguay autorizar al Canal Profundo Montevideo que lo entroniza como el Puerto central de la Cuenca del Plata, obligando a todos los buques que ingresan o egresan de la Argentina a pasar por Montevideo. Hasta la década de los 90 Montevideo era un pequeño puerto acorde al producto bruto uruguayo. Después de los 90 se convirtió en un megapuerto con zona franca inclusive, y esto es así porque en ese puerto operan con mayor libertad las grandes comercializadoras de granos.

Es más, el 21 de abril de 2021 el Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Uruguay confirmó el acuerdo que se logró con la operadora de terminales de contenedores belga, Katoen Natie, para continuar operando en el puerto de Montevideo a la Terminal Cuenca del Plata por un período de cincuenta años.

La Argentina tiene una salida natural y propia a través del Canal Magdalena, que incluso está presupuestado su dragado en la Ley 27.591 de Presupuesto de la Administración Nacional 2021.

Por un lado, el presidente Alberto Fernández el 28 de agosto de 2020 comunicó la creación de la "Administradora Federal de la Hidrovía-Sociedad del Estado", conformada por el 51% del Estado y 49% de las provincias, con el objetivo de administrar la vía navegable y resolver los procesos licitatorios que atiendan a su mantenimiento.

Pero el 27 de noviembre de 2020, mediante el Decreto 949/20, le permite al Ministerio de Transporte de la Nación en forma exclusiva, llamar a una licitación para adjudicar su dragado, balizamiento y mantenimiento del sistema de señalización de la vía navegable troncal comprendida entre el kilómetro 1.238 del río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la zona de aguas profundas naturales, en el Río de la Plata exterior, hasta la altura del kilómetro 239,1 del canal Punta Indio, por la vía del canal Ingeniero Emilio Mitre y el río Paraná de las Palmas, río Paraná Bravo, río Paraná Guazú, río Talavera, río Paraná-Océano Atlántico, a riesgo empresario y sin aval del Estado.⁴

Esta contradicción, que incluso fortalece nuevamente el ingreso y egreso por los puertos uruguayos, en desmedro de propiciar que se lo haga por el canal Magdalena, originó el pedido de informe encabezado por el senador nacional Jorge Taiana que el Poder Ejecutivo, a la fecha, no se molestó en responder.

Posteriormente, el Ministerio de Transporte disolvió la Unidad Ejecutora Especial Transitoria Hidrovía y la tarea será responsabilidad de la Subsecretaría de

^{4.} https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237782/20201127

Puertos y Vías Navegables del Ministerio de Transporte de la Nación. La Resolución publicada en el Boletín Oficial bajo la firma del ministro Alexis Guerrera, estableció que será el órgano continuador de la Unidad Ejecutora creada a principios de enero. De este modo, la autoridad portuaria nacional deberá asistir y asesorar al ministro de Transporte en lo vinculado a la elaboración del o los pliegos para la Licitación Pública Nacional e Internacional para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal Paraguay-Paraná.⁵

La pregunta es porqué la contra medida

Las corporaciones granarias, del acero y automotrices, entre otras, pretenden que el Estado nacional y los Estados provinciales no participen en la gestión del río y que su rol sea de contralor, pero hay un principio básico de la administración que sostiene que si el Estado no administra tampoco puede controlar.

"Esta es una de las pocas obras de infraestructura multimillonarias que va a ser financiada íntegramente por el sector privado", asegura Gustavo Idígoras, quien dirige la Cámara de Exportadores de Cereales, la Cámara de Industrias Aceiteras de la República Argentina y el Concejo Agroindustrial Argentino. Lo que Idígoras omite cuando habla de la financiación privada son los millonarios subsidios estatales recibidos por Jan De Nul desde el año 1995 que se hizo cargo del dragado del río, que llegaron a ser de hasta 40 millones de dólares por año, además de cobrar el peaje, actualmente a razón de 3,06 dólares por tonelada que se transporte por el río Paraná.

En una nota pública que el escritor Mempo Giardinelli le hizo al presidente de la República, Alberto Fernández, que tituló "Entregar el Paraná es como entregar Malvinas" dice: "Porque nuestro río, exige administración propia, o sea nacional, para que al cuidado esté nuestra gente, la AFIP cobre fuertes impuestos a los agroexportadores, la Unidad de Investigación Financiera (UIF) sea el organismo de control de lavado de dinero, el SENASA asegure la salubridad de todo lo que entra o sale por sus aguas, y la Prefectura Naval ejerza severos controles. Ninguno de esos objetivos debiera ser tercerizable y menos en manos extranjeras".

Según datos publicados por el Ministerio de Transporte de la Nación, el modo "hidroviario" de transporte resulta ser más eficiente que los terrestres. Una barcaza transporta 1.600 toneladas de carga, lo mismo que cuarenta vagones de ferrocarril u ochenta camiones. Con un litro de gasoil se recorren 251 kiló-

^{5.} El subsecretario de Puertos y Vías Navegables es Leonardo Esteban Cabrera Domínguez, quien fue directivo en la multinacional Louis Dreyfus Company y que estuvo al frente del puerto de Concepción del Uruguay y a cargo del Ente Administrador de Puertos de la Provincia de Entre Ríos, antes de ser nombrado en la Nación.

metros en barcaza, 101 kilómetros en ferrocarril y 29 kilómetros en camión. El consumo de gasoil para una tonelada de carga que debe recorrer mil kilómetros de distancia si lo hace por barcaza es de 3,74 litros, si lo hace por ferrocarril 8,26 litros y de 32.25 litros por camión.

Por los más de 3.400 kilómetros del río Paraná circulan anualmente más de cien millones de toneladas de mercadería: el 81% de las exportaciones de granos, harinas y aceites de la Argentina; el 91% de la carga contenerizada; 750 mil vehículos; minerales, combustibles, biocombustibles, productos forestales, fertilizantes y otros. Todos los años llegan 4.500 buques extranjeros al país a cargar nuestras exportaciones, pero ninguno de esos 4.500 buques que ingresan por la hidrovía a cargar las mercaderías que exporta nuestro país es de bandera argentina, ni pertenece a armadores/empresarios argentinos, ni son tripulados por trabajadores argentinos. El 80% de los remolcadores y barcazas que navegan por los ríos Paraguay y Paraná son de nacionalidad paraguaya y algunos otros de bandera boliviana, mientras que la Marina Mercante Argentina posee apenas el 9% del total.

La mal llamada "Hidrovía del Paraná" está en la Argentina, en el tramo argentino. La concesión no alcanza al Paraguay-Paraná, porque en ese caso deberían haberse respetado los acuerdos entre los países que comparten este sistema fluvial Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, quienes promovieron en una primera etapa la realización de estudios para determinar la factibilidad económica, técnica y ambiental de las mejoras necesarias para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico, conformando el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), a través del cual celebraron diversos convenios con organismos internacionales (BID, Fonplata, PNUD, CAF) para la ejecución de estudios y prevenciones ambientales, así como de gestionar y negociar, previa anuencia de las autoridades nacionales pertinentes de cada país, acuerdos de cooperación técnica y suscribir aquellos no reembolsables para el desarrollo de un sistema eficiente y seguro de transporte fluvial, constituyéndose en el foro de entendimiento para los asuntos relacionados con este tema.

Como ese estudio no se hizo, es que la palabra no castellana de "Hidrovía" se limitó a nuestro país, en que la Ley Nacional de Puertos N° 24.093 no contemplaba ninguno de esas limitaciones y observaciones que si exigía el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH). Es obvio que tras 25 años de concesión, se deben realizar esos estudios de impacto ambiental, las obras de mantenimiento y ampliación de la vía navegable y sus efectos, tanto en el ambiente como en la sociedad, el río Paraná no es una hidrovía, sino uno de los sistemas de agua dulce más importantes del mundo.

La importancia estratégica del río Paraná

En primer lugar, la importancia es la reserva de agua dulce, pero desde el punto de vista comercial, dada la extranjerización y concentración económica en nuestro país, y según informa la Bolsa de Comercio de Rosario, el nodo portuario del Gran Rosario, que abarca al complejo industrial oleaginoso y portuario que en 70 kilómetros de costa sobre el río Paraná que van desde la localidad de Timbúes (al norte) hasta Arroyo Seco (ubicada al sur de la ciudad) y donde se encuentran localizadas unas 31 terminales portuarias que operan distintos tipos de cargas, de las cuales unas 21 despachan granos, aceites y subproductos; se convirtió en la zona portuaria de exportación de productos más importante a nivel mundial, le sigue después el distrito aduanero estadounidense de Nueva Orleans, Luisiana, en Estados Unidos y en tercer lugar por volumen exportado se ubica el puerto brasilero de Santos. En 2019, desde el polo rosarino se despacharon 79 millones de toneladas granos, harinas y aceites y en el año 2020 se superaron los 80 millones de toneladas, mientras que del puerto norteamericano y del brasilero salieron 64,45 y 42,65 millones de toneladas respectivamente.

La magnitud que tiene el nodo del Gran Rosario, según la Bolsa de Comercio de esa ciudad, se demuestra que en el año 2019 se embarcó el 78% de las exportaciones de granos, harinas y aceites de Argentina. El segundo lugar lo ocupa el nodo Bahía Blanca con el 11%. Durante el año pasado, a los puertos del Gran Rosario ingresaron 2.632 buques oceánicos, alcanzando la cifra más alta desde que se lleva registro en los últimos 20 años. Se embarcó 41,43 millones de toneladas de poroto y subproductos de soja, (87 % del total embarcado por Argentina), 29 millones de toneladas de maíz en grano (81 % del total) y 6,9 millones de toneladas de harina y grano de trigo (61 % de los despachos de Argentina).

Esto es así porque en el país se impone una matriz extractivista, agropecuaria-exportadora y sobre ella se asienta la economía argentina y su integración al mundo, razón por la cual no se desarrollan industrias que sustituyan importaciones y que generen trabajo y, el sector externo refleja claramente esa situación. En efecto, la Argentina es solo el 0,3% del PIB mundial y, sin embargo, es el décimo exportador mundial de alimentos.

En un marco en que el objetivo es garantizar el superávit comercial para financiar básicamente el pago de una deuda externa con fuertes vencimientos, que obligan a reprogramar los mismos en un estado de negociación permanente, donde el gobierno ofrece en primer lugar que las exportaciones (a como den lugar) superen a las importaciones, y a la vez, que el déficit fiscal primario sea el menor posible para no agravar el endeudamiento.

Esto implica un brutal ajuste, por ende, debe exportarse lo que sea, sin miramiento y sin importar cómo afecta al consumo interno. Ejemplos claros son

las exportaciones de 37 millones de toneladas de granos de maíz en el año 2020 y su impacto sobre los precios internos de la carne aviar y porcina y hasta en la bovina en el mercado local. Ejemplo: las exportaciones de la res enteras por un millón de toneladas el año pasado y el encarecimiento en un 75% de su precio interno según asevera el Instituto de Promoción de la Venta de Carne Vacuna que depende de la Bolsa de Comercio de Rosario-Santa Fe.

Es inaudito el nivel de endeudamiento cuando la Argentina ha tenido un comercio exterior es este siglo XXI, que acumula un superávit comercial de 175 mil millones de dólares, que en el año 2005 y 2010 realizó una exitosa conversión de títulos de deuda y, sin embargo, con el gobierno de Macri la deuda se acrecentó en más de 100 mil millones de dólares, no se hicieron obras de infraestructura y si, se fugaron de esa deuda 86.200 millones de dólares como informa el BCRA. Es más, los cien primeros fugadores lo hicieron por 24.6709 millones de dólares en cuatro años.⁶

Es para pagar esa deuda que mayoritariamente la fugó la minoría más rica que está en el país y que compró sin límite alguno esos dólares en los cuatro años de gestión de Macri, que se impone el modelo de subordinación al exterior y pérdida de nuestra soberanía.

En el año 2020 las exportaciones declaradas fueron por 54.884 millones de dólares superaron a las importaciones de 42.356 millones de dólares en 12.528 millones de dólares, sin embargo en el año 2020 las reservas internacionales del BCRA descendieron en 5.780 millones de esa moneda.⁷

Paralelamente la recaudación de los Derechos de Exportación (Retenciones) en el año 2020 fueron menor en términos nominales (con una inflación según el INDEC del 36,1% y una devaluación de nuestra moneda del 42% en el año pasado) que, en el año 2019, que no puede explicarse solamente que se exportaron más productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, porque la diferencia no es tan significativa por un lado y, tampoco. porque hayan adelantado el pago de esos derechos en el año 2019 por temor a un fuerte incremento en la alícuota de las retenciones, por otra parte. En efecto, lo recaudado por la AFIP por Derechos de Exportación en el año 2019 ascendió a 398.311,9 millones de pesos y en el año 2020 fue de 387.642,7 millones de pesos, un 2,7% menos.

Obviamente que unas de las causas que explican la menor recaudación fueron las operaciones de exportación realizadas por empresas no inscriptas en el Registro Único de Operadores de la Cadena Agroindustrial (RUCA), que permitió que varias y diversas organizaciones que se dedicaban a la exportación de carne y

^{6. &}quot;Formación de activos externos 2015-2019", BCRA, 14/5/2020.

^{7.} Las Reservas Internacionales del BCRA era de 45.190 millones de dólares al 30 de diciembre de 2019 y pasó a ser de 39.410 millones de dólares al 30 de diciembre de 2020.

granos, evadieran los controles del Estado Nacional para su propio beneficio, en grave perjuicio para las arcas públicas.

En los primeros cuatro meses del año 2021 las exportaciones sumaron 21.550 millones de dólares y las importaciones fueron por 17.549 millones, por lo que el superávit se redujo a 4.001 millones de la divisa estadounidense, y las reservas internacionales del BCRA solo se acrecentaron en 950 millones de dólares⁸ por el pago de los intereses de la deuda pública y por las divisas que debe transferirle a los importadores, a las empresas y a las provincias para que paguen su deudas externas.

La composición de las exportaciones y de las importaciones

En el año 2020 y en los primeros cuatro meses del año 2021 se observa una fuerte caída en las exportaciones industriales (Manufacturas de Origen Industrial).

Companie Exterior Argentino	2010	2020	Acumul. Abril 2021		
Comercio Exterior Argentino	2019	2020			
Exportaciones	65.115		21.550		
Productos primarios	17.540	16.216	5.518		
Manufacturas de origen agropecuario	23.981	21.788	9.853		
Manufacturas de origen industrial	19.221	13.313	5.013		
Combustibles y energía	4.374	3.568	1.166		
Importaciones	49.125	42.356	17.549		
Bienes de capital	8.478	7.374	3.047		
Bienes intermedios	17.132	16.765	7.020		
Combustibles y Energía	4.446	2.640	1.030		
Piezas y accesorios para bienes de capital	10.124	7.592	3.485		
Bienes de consumo	6.314	6.015	2.156		
Vehículo Automotor	2.362	1.614	655		
Resto	268 356	157			
Superavit comercial	15.990	12.528	4.001		
Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo.					

Paralelamente se incrementa la venta de productos primarios, el complejo sojero representó (siempre según lo declarado) en el año 2020 el 27,1% de nuestras exportaciones y, si lo sumamos a todo el sector oleaginoso (harina, pellet, aceite y biodiesel de soja; más los complejos de girasol, maní, y olivo) significa el 30,5% (O sea 16.750 millones de dólares).

El sector cerealero (complejo maíz, trigo, cebada y arroz) es el 17,4% de nuestras ventas externas; el sector bovino el 8%; el sector minero metalífero y litio

^{8.} Las reservas internacionales del BCRA al 30 de abril 2021 ascendían a 40.360 millones de dólares.

(donde más del 60% es la exportación de oro) es el 6,8%; el complejo petrolero-petroquímico representa el 6,7%; el sector frutícola contribuye con el 4%; y el pesquero con el 3,2%. Solo aparece en la faz industrial el sector automotriz por la fuerte interrelación del sector con la región (esencialmente Brasil y México) que fue el 7,9% (exportaciones por 4.309 millones de dólares en el año 2020).

En el caso de las importaciones es exactamente todo lo contrario, compramos productos industriales con alto valor agregado. En el año 2020 los productos industriales representaron el 86% de nuestras compras al exterior, unos 36.426 millones de dólares que superan holgadamente los 4.309 millones de dólares de exportación de automóviles de nuestro país, por más que se agreguen a ese total, el complejo textil (en el año 2020 se exportó por 325 millones de dólares); el farmacéutico (por 864 millones de dólares); y otros menores, son sumas muy menores de exportaciones industriales y bajo nivel técnico y laboral.

En los cuatro meses del año 2021 sucede exactamente igual, es más se incrementa en dólares por encima del 45% con respecto a igual lapso del año 2020, la adquisición de máquinas y herramientas del exterior; de piezas y accesorios para esos equipos; y de bienes intermedios.

Y lo notable es que pese a la fuerte devaluación de nuestra moneda que desde el 30 de diciembre de 2019 en que el dólar determinado por el Banco de la Nación Argentina valía 62,95 pesos al valor del 30 de abril de 2021 de 98,5 pesos, del 56,5%, más el descenso del PIB del año 2020 y el leve repunte del año 2021, las importaciones se incrementaron sideralmente, reduciendo el superávit comercial.

En beneficio de unos pocos

La suba sideral de los precios de la soja y sus derivados en los mercados internacionales y en moneda dura (dólar, euro, yen, etcétera), por encima del 90% en un año a esta parte; en que también aunque en un porcentaje algo menor, se incrementó el precio internacional del maíz, del trigo, etcétera, y solo beneficia a las grandes empresas acopiadoras y comercializadoras y, en cambio, hizo que subiera fuertemente el precio de los alimentos en el mercado argentino, produciendo vía precios un ajuste en su consumo y con ello el aumento de los saldos exportables, que, en el caso del maíz y de todos los granos (menos la soja) el derecho de exportación sigue siendo del 12%, por lo que esa fabulosa renta se la apropian los grandes acopiadores y comercializadores de granos sin dar más participación al Estado que el 12%, cuando el Estado le asegura y posibilita que así sea. De haberse aumentado la tasa del derecho de exportación no solo hubiera significado un mayor ingreso al fisco, sino que hubiera desacoplado el precio internacional con el interno.

La matriz extractivista, a su vez, se refleja en las exportaciones declaradas de oro y plata, que en el año 2020 fueron por 2.366 millones de dólares, y la presión

para que suban las tarifas del petróleo, del gas y de la electricidad para disminuir su consumo y con ello la necesidad de importar, todo ello en el altar de maximizar el superávit comercial para pagar los servicios de la deuda externa.

Acá cabe aclarar que todas las exportaciones se hacen por declaración jurada y que se ha demostrado demasiadas veces que las exportaciones reales fueron mayores a las declaradas. Máxime, por ejemplo, que el presidente de la Terminal Puerto de Rosario es Gustavo Nardelli, uno de los principales socios de Vicentin SAIC y nieto del fundador de la empresa. Vicentin SAIC se asocia con la empresa Glencore SA y conforman la firma Renova SA con puerto propio en Timbués y que es la productora de aceite de soja más grande del mundo y, además, produce biodiesel y harinas. Los estados contables de Renova SA demuestran que ganó en los últimos tres años 540 millones de dólares, vendiéndoles servicios básicamente a dos clientes, Vicentin S.A.I.C y Oleaginosa Moreno SA (que la compró Glencore SA). Es decir, el Grupo Vicentin, dueño del 50% de Renova, ganaba 270 millones de dólares mientras la sociedad que contrataba e impulsaba su operatoria (Vicentin SAIC) entraba en default.

Paralelamente, Glencore SA es dueña del 50% de la firma Bajo de la Alumbrera (Catamarca), que es un yacimiento de cobre, oro y molibdeno que explota en superficie. El problema está en que traslada a cielo abierto los minerales a Tucumán y desde allí en tren o en camión es trasladado al Puerto de Rosario, todo por DDJJ y en Tucumán, los geólogos Miguel Gianfrancisco y Guillermo Amílcar Vergara descubrieron una cuantiosa exacción a la Nación Argentina, al Gobierno de Catamarca y a Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio-YMAD (constituido por la Universidad Nacional de Tucumán y el Gobierno de Catamarca), presentando la correspondiente denuncia al Fiscal Federal. La Empresa minera declara exportar oro, cobre y molibdeno, olvidando declarar las exportaciones de cromo, titanio, circonio, cerio, cobalto, cesio, hafnio, lantano, lutecio, columbio, níquel, escandio, tantalio, terbio, torio, uranio, tungsteno, ytrio e iterbio, obtenidos (por la empresa) en la explotación de los tres primeros y únicos declarados con fines tributarios.

Finalmente, la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), Molinos Agro –la empresa de agronegocios del grupo Pérez Companc– y Viterra SA (antes se llamaba Oleaginosa Moreno Hermanos SA, que fue comprada por Glencore) ofrecen comprar a Vicentin SAIC.

Es una economía rentista que abusa de la ganancia en lo que extrae de nuestro suelo y subsuelo y genera poco trabajo y de baja calidad, condenando a la pobreza y a la exclusión a la mitad de la población. No puede sostenerse en el tiempo una nación que exporta alimentos y hambrea a su pueblo. Es obvio que debe ser reemplazado por un modelo que defienda el mercado interno, el trabajo y la producción nacional.

En síntesis

El 30 de abril de 2021 venció la concesión de las tareas de balizamiento y dragado a lo largo de los 820 kilómetros desde Santa Fe hasta el océano Atlántico. Sobre esos 820 kilómetros del Río Paraná, operan dieciocho puertos de los cuales catorce están concesionados al sector privado, que reciben por año carga transportada en 1.200.000 camiones y 250 mil vagones de carga en tren, por ejemplo Aceitera General Deheza (AGD) que tiene su propio ferrocarril (Nuevo Central Argentino) y la concesión de los puertos Terminal 6 S.A. (predio de 320 hectáreas, en la localidad de Puerto General San Martín, Provincia de Santa Fe), también AGD es propietaria, junto a Bunge Argentina, del puerto Guide S.A., un *joint venture* empresario ubicado en el Puerto de Rosario. Y también administra el puerto de Timbúes (construido en un predio de 140 hectáreas ubicado en Timbúes-Santa Fe, a 3,5 kilómetros al norte del complejo T6 sobre el Rio Paraná y a 45 kilómetros al norte de Rosario).

Los principales concesionarios de los catorce puertos mencionados son Cargill, Glencore (solo y bajo su controlada la ex Oleaginosa Moreno SA y ahora denominada Viterra Argentina; y de Renova SA la principal empresa productora de biodiesel del mundo), la empresa China COFCO, las americanas ADM, Bunge, y Louis Dreyfus y, las privadas nacionales Molinos Agro de Pérez Companc y Aceitera General Deheza.

El problema es incluso mayor porque esas grandes empresas para ahorrar costos pretenden que ingresen buques de cada vez mayor calado, y eso implica un mayor dragado del río y no se tienen los estudios ambientales para poder saber cuáles son los efectos colaterales de esa intromisión sobre el Paraná.

Finalmente, la concesión está vencida, por ende, si el Estado nacional y los Estados provinciales no administran el río Paraná, no puede controlar ni lo que se exporta, ni lo que se importa, después de las denuncias de las ventas no declaradas e incluso lo afirmado por el doctor Carlos Cruz, director de la UIF (Unidad de Investigación Financiera):

...tenemos claro que este es un tema que está muy estudiado a nivel nacional e internacional y desde hace varias décadas aunque no siempre integra la primera plana de los debates o de los análisis que, reitero, que la mayor parte del comercio, de las transacciones del tráfico que se desarrolla a través de esta vía, la que hice referencia, o sea el corredor litoral dentro del cual estaría incluida la hidrovía, digo la mayor parte de ese comercio se desarrolla conforme la normativa nacional e internacional; es decir, es un comercio licito pero, como creo que a ninguno de los que estamos presentes se nos escapa y creo que forma parte de la experiencia de todos, todas y cada uno y cada una de los que estamos acá a través de este corredor, reitero y hace más

de cincuenta años, se han desplegado distintas maniobras vinculadas con el contrabando de alimentos, por ejemplo granos o aceites, con el contrabando de armas, con el contrabando de drogas y con la trata de personas y además con las implicancias respecto a la evasión impositiva. (Jornada virtual "Corredor del litoral y criminalidad económica", 13/7/2021).

El intercambio comercial declarado (exportaciones más importaciones) superará este año 2021 la cifra de los 115 mil millones de dólares, con que solamente no se declare el 15% de las operaciones, el contrabando rondaría los 18 mil millones de dólares anuales.

El principal problema de la economía argentina, la restricción externa, se explica en gran parte por la elusión, evasión y otras operaciones ilegítimas que realiza este sector. Los intereses que se oponen a estas medidas lo hacen por la magnitud del excedente que se apropian, son los mismos que extraen nuestros recursos y trabajo para valorizarlos en el exterior y condenan a gran parte de la ciudadanía a la pobreza.

Por ende, es imprescindible y perentorio restituir a la marina mercante, el dragado y balizamiento de los ríos con atención al impacto ambiental, tal como fuera realizado históricamente y hasta la privatización del año 1995.

Como sostiene el Frente por la Soberanía Nacional, se debe crear la Flota Mercante Nacional y Estatal, con plena reactivación en sus tareas específicas de los Astilleros y Talleres Nacionales. Ese será otro hecho concreto para la recuperación de la soberanía en los mares y de nuestro comercio, por donde hoy se van miles de millones de divisas en las manos ávidas de las multinacionales navieras.⁹

La propuesta del Frente por la Soberanía Nacional es: "por la soberanía, por generar trabajo genuino para miles de argentinas y argentinos, con el único fin de una Patria Grande y soberana es que hacemos este llamamiento y convocamos a todas las expresiones populares. Asumimos con plena conciencia el desafío que tenemos por delante: defender y recuperar la soberanía frente a los intereses de los grandes grupos económicos. Lo hacemos con profunda confianza en la capacidad transformadora de la realidad que tiene el campo popular cuando está unido detrás de un destino común. Instamos a unirnos y a luchar hasta concretar estos objetivos, que son por y para el pueblo".

_

^{9.} En un trabajo del Centro de Estudios Agrarios se afirma que la recaudación por peajes ronda unos 300 millones de dólares (a razón de 3,06 dólares por tonelada transportada) y que actualmente hay menos de cinco dragas asignadas en la Argentina para asegurar la navegabilidad de nuestra Red Fluvial. La draga más moderna traída por la actual concesionaria fue construida en los astilleros Keppel Singmarine de Nantong, China con un costo de casi 40 millones de dólares. Eso implica que la inversión total de una flota nueva de cinco unidades, sin contar gastos de armamento, se recupera en tan solo ocho meses de peajes y teniendo en cuenta que la vida útil de estos equipos alcanza los treinta años se puede decir que esa inversión retorna con una tasa de facturación del orden 4.500% respecto al costo de inversión tecnológica.

Las tramas ocultas sobre el río Paraná

por Sebastián Premici

El Canal fluvial del Paraná, esa vía navegable de 1200 kilómetros que conecta a las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe como base para la salida del 80 por ciento de las exportaciones argentinas, constituye un tema clave de debate que debe enmarcarse en una disputa por la soberanía económica y política del país.

En la actualidad, las exportaciones agroindustriales salen por los puertos uruguayos porque es donde hay mayor profundidad de calado. A esta situación de hecho se le agregó una decisión adoptada por la administración de Mauricio Macri que terminó de consolidar un modelo que las empresas transportistas fueron consolidando en la práctica.

¿Qué ocurrió? En 2018, Macri convalidó en el seno de la Comisión Administradora del Río de la Plata la autorización del dragado de un tramo clave para el país vecino. Al no omitir opinión ni objeción alguna a la decisión de Uruguay de profundizar el dragado sobre sus puertos, terminó de consolidarse. En la práctica, la producción agroindustrial e industrial local sale al océano desde Punta Bravo hacia Puerto Palmira (Uruguay).

Pero pasaron más cosas. Se abandonó por completo el proyecto del Canal de Magdalena, que para 2016 contaba con presupuesto asignado por la anterior administración (Cristina Fernández de Kirchner). Dicho Canal era (y aún lo es) la puerta de la salida al océano sin tener que hacer base en Uruguay.

Cuando el Gobierno nacional publicó el decreto 949/20 con la firma de Mario Meoni y Santiago Cafiero se encendieron todas las alarmas. A simple vista, se facultaba solamente a Transporte a llamar a la licitación para una nueva concesión de la "Hidrovía". Pero hubo dos puntos que le llamaron la atención a Horacio Tettamanti, un ingeniero naval que había sido subsecretario de Puertos y Vías Navegables de la Nación durante el segundo mandato de CFK: la ausencia de la empresa estatal que había anunciado Alberto Fernández en agosto de 2020 y la consolidación de un esquema de tránsito fluvial que viene favoreciendo al Puerto de Montevideo.

Existen preguntas centrales que se disparan a partir de la disputa que hay por quién controla lo que se comercializa a través del Paraná: ¿puede la Argentina relanzar su industria marítima? ¿Se puede reconstruir la infraestructura malvendida durante la década del 1990?

También existe un tema delicado del que muy poco se habla y está en íntima relación con lo que sucede sobre el canal fluvial del Río Paraná. Los protagonistas de capítulo son los principales actores del sector agroindustrial, totalmente concentrado.

Tan solo un puñado de empresas concentran el 80 por ciento de las exportaciones. Estas mismas son dueñas de los puertos sobre las costas de Santa Fe y Buenos Aires, funcionan como engranajes claves en las operaciones de triangulación vía paraísos fiscales (Uruguay en muchos casos), cuentan con el andamiaje contable legal que les permite subfacturar exportaciones pero también son protagonistas del contrabando de granos.

Este minúsculo grupo de empresas tienen la capacidad de decidir, por sola discrecionalidad, cuándo y cómo liquidar las divisas producto de sus exportaciones. De esta manera, inciden de manera directa sobre las reservas del Banco Central y en el fondo, poseen la capacidad de empujar a una devaluación. Hablamos de empresas que forman parte del Poder Real de la Argentina que no quiere que los ojos del Estado se posen sobre sus actividades y menos que se blanquee cuántas toneladas reales salen desde los puertos que manejan desde la década del '90.

Vaivenes privatizadores

El derrumbe de la infraestructura que estaba en manos de Vías Navegables comenzó en la década de 1990, cuando el tándem Menem — Cavallo privatizó todos los activos claves del país. Primero liquidaron la Flota Fluvial del Estado, que contaba hasta con buques de pasajeros y luego la Empresa Línea Marítima Argentina SA (ELMA). No fue algo que ocurrió de un día para el otro. En realidad se trató de otro plan de miseria planificada, en el que 34 buques estatales, en perfectas condiciones, quedaron boyando.

También se entregaron los principales puertos del país, hoy manejados por las mismas grandes agroexportadoras que no quieren que nada cambie.

En el país existen 101 puertos legales, de los cuales 33 son públicos y 68 privados. La mayoría están concentrados en Buenos Aires y Santa Fe. Entre ambas jurisdicciones cuentan con 64 puertos, de los cuales 50 son de gestión privada.

En agosto de 2020, el Presidente Fernández había anunciado que se le pondría fin a la licitación privada de la mal llamada hidrovía y que se crearía una sociedad del Estado para avanzar con las tareas de dragado y balizamiento.

Pero en noviembre se publicó el decreto 949/20 que dejaba todo tal cual estaba. Y se le ordenaba al ministerio de Transporte avanzar con una nueva licitación

que ratificaba los actuales usos y costumbre de los buques que realizan exportaciones: la salida por Uruguay.

El lobby de los representantes del Consejo Agroindustrial Argentino había surtido efecto. Dentro de este cónclave empresarial están nucleadas más de 50 cámaras de todo el país, entre ellas las que reúnen a las grandes aceiteras dueñas de los puertos sobre el Paraná santafesino.

Este actor, que surgió en el debate público durante el Gobierno de Alberto Fernández para hacer un contrapeso (ficticio) con la Mesa de Enlace, presionó para que no hubiera ningún tipo de modificación sobre la hidrovía. El Gobierno las escuchó y en un primer momento cedió.

Sentarse a negociar con el CAA es como hacer un pacto con el diablo. Un grupo de 10 empresas genera la principal fuente de divisas para alimentar al Banco Central. El Gobierno necesita esos recursos, que a su vez son retaceados cada vez que este mismo sector pretende empujar a una devaluación para mejorar sus márgenes de ganancia. Las tensiones son constantes.

La decisión de Fernández de posponer la creación de una empresa estatal para reemplazar a Hidrovía SA no fue gratis. El senador Jorge Taiana (FdT) puso el grito en el cielo y logró aunar voluntades políticas y sociales – junto a la organización FIPCA y el empuje del escritor Mempo Giardinelli- para evitar una nueva entrega de los controles sobre el Paraná.

Así se llegó al decreto 427/21 que le otorgó más poder a la Administración General de Puertos Sociedad del Estado. Por los próximos 12 meses, la AGP cobrará el peaje que abonan los buques que transportan los bienes que ingresan y salen del país.

Pero el decreto 427 también le permitirá realizar el mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y el correspondiente control hidrológico de la Vía Navegable Troncal. Es decir, es el propio Estado nacional quien podría hacerse cargo de las tareas de infraestructura sobre el Río. También quedó abierto el llamado a una nueva licitación internacional.

Esta no será tarea sencilla ya que el Estado nacional carece, por el momento, de las dragas y balizadoras para cumplir con semejante tarea, aunque sí podría hacerse cargo del dragado en algunos tramos del río. E incluso podría iniciar la apertura del Canal de Magdalena sin tener que recurrir a empresas privadas.

Infraestructura estatal

¿Qué puede hacer la AGP a partir de la finalización la concesión privada? ¿Cuáles son los barcos que posee el Estado para llevar adelante semejante tarea? La nave insignia de la empresa belga Jan de Nul sigue perteneciendo al Estado nacional.

"Tenemos la Draga 403, a la cual le falta un motor, la 402 que está en perfec-

tas condiciones, la Draga Córdoba que es la que se podría utilizar para el Canal de Magdalena. Todas son del plantel del Estado. Y quizás lo más importante es que la belga Jan de Nul cuenta como nave insignia una Draga, la Capitán Núñez, que es propiedad del Estado", cuenta Osvaldo Guido Sabao.

Sabao es correntino, tiene 50 años y durante la mayor parte de su vida fue artesano y profesor de filosofía. Nunca tuvo un recibo de sueldo hasta que en 2011 ingresó a la Dirección de Vías Navegables, Repartición Paraná superior, que cuenta con distintos talleres de mecánica, carpintería, reparaciones que otrora fueron claves para el Estado nacional.

En 2015, la Repartición de Corrientes tenía 180 trabajadores, "cuando supo tener miles". En 2018, cuando Macri se aprestaba a firmar un nuevo pacto espurio con el Fondo Monetario Internacional, se procedió al cierre administrativo de diferentes reparticiones y al año siguiente, comenzó la purga de trabajadores. Hoy son 50.

En esos talleres hay equipamiento que el Estado nacional podría utilizar para el dragado y mantenimiento del canal fluvial sobre el Paraná, o al menos de una parte de su extensión de 1000 kilómetros. Entre los activos también se cuenta con la tecnología para iniciar la apertura del Canal de Magdalena

"Las últimas inversiones se hicieron en la época de Néstor. La Repartición del Litoral –de Vías Navegables– es fundamental no sólo para debatir el futuro de la vía troncal sobre el río Paraná sino para pensar en los pueblos ribereños que viven del río. Algunas herramientas y embarcaciones que hoy tiene la belga Jan de Nul las podría tener el Estado nacional para mejorarle la vida a un montón de pueblos", agrega.

Al empresario Gabriel Romero, de Emepa, se le cedieron 3 balizadoras que son utilizadas para prestar el "servicio/negocio privado" que ofrece. Con el fin de la concesión, son embarcaciones que podrían regresar al inventario del Estado nacional.

"Nosotros apoyamos la creación del Canal de Magdalena y la derogación del decreto 949 y consideramos que el Estado argentino está en deuda con el litoral. Te voy a dar un ejemplo. Muchas de las inundaciones de la región se deben a que no se dragan las desembocaduras del río. Para hacerlo hay que contratar el servicio a una empresa privada. ¿Por qué? Todos hablan de los costos para hacerse cargo de los dragados, pero nadie habla de la rentabilidad que hoy tiene Hidrovía SA. El Estado podría quedarse con una parte de esos ingresos", enfatiza este trabajador correntino.

Concentración

La concentración económica es un factor estructural en la economía argentina. Los que manejan el juego son un puñado de empresas, muchas de ellas con representación dentro del CAA.

Solamente 8 sociedades concentran la casi totalidad de las ventas al exterior, algunas de las cuales fueron intimadas por el Banco Central por los "retrasos significativos" en la liquidación de divisas entre septiembre y octubre del año pasado (AGD, Bunge, Molinos Agro, Oleaginosa Moreno y Vicentin)

El ranking de las exportadoras de aceites y subproductos de soja es el siguiente: (2019 . Expresado en millones de toneladas)

- *Vicentin: 7,4
- *AGD: 5,8
- * Oleaginosa Moreno: 4,7
- * Bunge: 3,7
- * Cargill: 3,5
- * Molinos Agro: 3,4
- * Dreyfus: 2,9
- * Cofco: 2,6

Circunscribir la cuestión del canal fluvial del Paraná solamente a la "Hidrovía SA" es funcional a una trama subterránea. Como un iceberg, en la superficie solo se ven los buques que van y viene. Por lo bajo, los mecanismos de evasión y elusión fiscal. Hay dos empresas que podrían analizarse como casos testigos de estas maniobras: Bunge y Vicentín.

Bunge tiene al menos dos causas en su contra. Una está radicada en Comodoro Py, en el juzgado de María Eugenia Capuchetti y fue iniciada por la Fundación por la Paz y el Cambio Climático. En el expediente se deberían investigar posibles maniobras de fraude contra la administración pública, delito de evasión agravada y un potencial lavado de activos. Por eso la Unidad de Información Financiera (UIF) quiere ser querellante a pesar del rechazo de la jueza.

Pero en Córdoba tramita otro expediente en donde la Cámara Federal, integrada por Abel Guillermo Sánchez Torrez y Liliana Navarro, revocó una falta de mérito contra el ex presidente de Bunge - Plácido Enrique Humanes - y ordenó seguir con una investigación que tiene el foco puesto en la utilización de empresas apócrifas para adquirir cereal y luego reclamar la devolución de un IVA que nunca ingresó al fisco, una mecánica similar a la utilizada por Vicentin.

"Es que la existencia de facturación apócrifa, como comprobante de las operaciones celebradas, se justifica en cuanto intenta fingir una operación que no existió o bien, habiendo existido, el emisor no es quien la realizó. Así, el propósito es lograr una reducción de la carga fiscal", sostuvieron les magistrades quienes le reclamaron al juez de instrucción mayores medidas de prueba.

"Bunge contrató o aceptó llevar a cabo las operaciones en cuestión, por medio el servicio ilícito que brindaban Porte y Lemos (dado que estas constituían meras pantallas al carecer de la estructura necesaria para llevar a cabo las operaciones comerciales que facturaban), manteniendo oculto al verdadero operador y permitiéndoles de esta forma evadir obligaciones tributarias", indicó la fiscal Schianni.

A Sánchez Torrez y Navarro les llamó la atención que una vez que Bunge hacía el pago a las dos empresas denunciadas como apócrifas, sus directivos retiraban el dinero en efectivo de manera inmediata.

"Luce particularmente llamativo, tal como lo sostiene la parte acusadora, que luego de efectuadas las transferencias informadas, estas eran extraídas en efectivo casi Inmediatamente después de acreditadas, lo que pudo permitir a quienes operaban estas cuentas, distribuir el dinero entre la firma que realmente había efectuado la operación comercial y generar los retornos a la firma contratante del servicio, de manera que no quedara registro de las operaciones posteriores a la extracción del dinero en efectivo", puede leerse en el fallo de la Cámara Federal de Córdoba. Por eso se ordenó seguir con la pesquisa.

Es un modus operandi que se repite con Vicentin. La UIF también solicitó ser parte del Comité Federal de la Hidrovía. Su titular, Carlos Cruz, hace más de 30 años que estudia los movimientos de las grandes cerealeras que perfeccionan sus mecanismos de evasión en las márgenes del Río Paraná.

Contrabando

"Decir hidrovía y circunscribirse solo a esa palabra es negar todo lo que sucede sobre el corredor fluvial, terrestre y aéreo vinculado al Río Paraná. El silencio es lo que suele predominar sobre los delitos económicos que ocurren sobre el Paraná", suele repetir entre sus allegados el titular de la UIF.

El tráfico de granos que busca su salida hacia Brasil y Paraguay viene creciendo. No sólo por el incremento de los operativos de las fuerzas federales sino porque hay una mayor circulación de camiones que pretenden consumar las maniobras de contrabando.

Un temor de las autoridades nacionales es que este tipo de delitos termine por "consolidarse". Por caso, en Misiones ya se empezaron a detectar campos tradicionales de yerba que mutaron a soja. A esto hay que sumarle los galpones a nuevo que pueden verse en el Soberbio, frontera con Brasil, donde se sabe que se guarda la soja que luego se cruzará a Brasil.

Del otro lado del río, sobre el país vecino, a simple vuelo de reconocimiento pueden verse los acopios. Hasta el momento, no hay investigaciones binacionales, mientras que en las causas en las que sí pudo ingresar la UIF se están analizando los estudios que arman las cartas de porte truchas. Esa documentación sería una pista certera para dar con el inicio de la cadena de comercialización ilegal.

Durante enero-marzo de este año, las Fuerzas Federales de Seguridad incautaron 2.529 toneladas de cereales. En el mismo período del año pasado, las incautaciones habían sido de 277 toneladas. El incremento del contrabando fue exponencial: un 812 por ciento más de granos comercializados de manera ilegal.

El cien por ciento de las incautaciones de 2019 se llevaron a cabo en la región del NEA, específicamente en la localidad de El Soberbio (Misiones). El año pasado, el 48 por ciento de los operativos se produjo en la región NOA, específicamente en Salta, donde más del 90 por ciento se concentró en las localidades de Aguaray (40%), Senda Hachada - Embarcación (30%), y Salvador Mazza (25%).

El resto de los operativos del año pasado se realizó sobre la región del NEA, con un 75 por ciento de incautaciones en la localidad de Oberá.

Criminalidad económica

El tráfico de granos y las maniobras ilegales por parte de grandes empresas no son un mito. Tampoco lo es la dificultad que existe para investigar este tipo de delitos económicos y develar las maniobras del primer eslabón de la cadena — el productor que vende en negro - como a las exportadoras que completan la maniobra.

Existen varios factores que terminan jugando a favor del silencio alrededor de esta trama: la falta de colaboración en el intercambio de información dentro de las burocracias de los diferentes órganos de control, la disparidad de fuerzas entre fiscales que deben investigar en soledad frente al conglomerado de abogados y contadores de las grandes firmas y parte de un poder judicial que directamente juega para consolidar la criminalidad económica.

El río oscuro: un debate estratégico

por Daniel Cieza

Uno de los escenarios que generan más controversias en la actualidad es la llamada hidrovía Paraná-Paraguay, cuyo tramo principal es el río Paraná. Así se denomina desde los años 90 la extensa ruta fluvial que culmina en el Río de la Plata. Por allí sale casi toda la producción del Mercosur y están presentes gigantescos grupos trasnacionales tanto legales como ilícitos. La hidrovía comienza en el puerto de Cáceres, en Amazonia, Estado de Mato Grosso, y llega a Palmira en Uruguay. Atraviesa cinco países: Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay, y recorre 3.400 Km. La ruta fluvial empieza en el río Paraguay, después confluye con el río Paraná y, allí, desde el punto de confluencia hasta el Río de la Plata, es territorio argentino. En la actualidad, el dragado y balizamiento del río Paraná lo lleva adelante la empresa Hidrovía S.A., consorcio integrado por la empresa multinacional Jan de Nul y la argentina Emepa, que tienen contrato hasta 2021.

La llamada hidrovía Paraná-Paraguay, y en particular el río Paraná, es objeto de intensos debates. No es la primera vez que hay polémicas sobre el emblemático río. En 1843 el gobierno bonaerense de Juan Manuel de Rosas a cargo de las relaciones internacionales ordenó resistir en el recodo del río conocido como "Vuelta de Obligado" la penetración de barcos franceses e ingleses. La heroica acción dirigida por el general Lucio Mansilla y protagonizada por milicias populares de San Pedro ha quedado como símbolo de la resistencia a la penetración extranjera.

Casi cien años después, en 1943, un desconocido "escritor proletario", Alfredo Varela, escribe una novela sobre la problemática en el Alto Paraná, titulada "El Río Oscuro". Si bien la novela fue traducida a más de treinta idiomas, merced a la inserción de Varela en una red de escritores ligados al Partido Comunista, su contenido se difunde masivamente en Argentina porque sirvió de guión a la película de Hugo del Carril "Las aguas bajan turbias" estrenada en 1952 y considerada central en la filmografía del peronismo clásico. En la obra se denuncia la superexplotación del "mensú", el trabajador de los obrajes de yerba mate, y los abusos de grandes empresas extranjeras.

Muchas décadas después se reedita la discusión sobre el Paraná, y sobre la opacidad de sus cargamentos. Reaparecen el pillaje y los abusos de grandes empresas extranjeras. Reaparece la combinación nefasta de lo legal y lo ilegal y la impunidad de los poderosos. Todo indica que las aguas siguen bajando turbias. Ya no traen los cuerpos sin vida de los "mensú" desaparecidos en la selva. Ahora los diarios dicen que traen toneladas de soja cultivada en la Argentina pero que salen en barcazas tipo Misisipi con bandera paraguaya; o "ladrillos" de cocaína de alta pureza provenientes de la región andina que luego se venden en las calles de Madrid o Roma a 50 mil dólares el kilo; o minerales sin declarar llamados "tierras raras" que se usan para hacer desde computadoras hasta misiles.

La hipótesis central de este artículo es que en la llamada hidrovía viene funcionando desde hace décadas un enclave extranjero. Es como si fuera una zona liberada, donde no se cumplen las leyes vigentes y que tiene sus propias reglas. De alguna forma esto está planteado en el antiguo texto de Varela respecto al río Paraná:

...Algunos dicen que el Paraná separa las costas de los tres países. Pero en realidad es el hilo líquido que las une, convirtiéndolas en un cuarto país de leyenda. Es una zona especial, con una ley propia que consiste en no tener leyes, con distinto paisaje y distintos hombres. (Varela, 1967: 135).

Los principales debates

El vencimiento de la concesión del dragado y balizamiento de la hidrovía, que detenta un consorcio encabezado por la multinacional Jan de Nul, ha servido como disparador de diversos debates. No solo se discute la pertinencia de renovar la concesión a una empresa extranjera, sino que han surgido varios temas conexos.

Uno de los temas es la apropiación de los beneficios de las mercancías que circulan por la Hidrovía. En esta gran cuenca fluvial confluyen las cadenas de commodities más importantes de Sudamérica, una de ellas con características especiales. Se trata de la cadena de la soja, de la cadena minera y de la cadena de la coca andina. Esta última circula ilegalmente como cocaína. Estas cadenas generan millonarios beneficios. Pero los beneficios no se reparten en forma trasparente y equitativa. Pareciera que se cometen abusos y delitos en forma cotidiana.

Otro de los temas es la permanente violación de la ley. Se ha denunciado a grandes empresas sojeras por contrabando y fraudes tributarios y hay sospechas sobre el proceder de empresas mineras como La Alumbrera. El negocio del narcotráfico de cocaína es el más rentable del mundo. Hay ganadores y perdedores, y es necesario identificarlos. Todo indica que los principales perjudicados son la población ribereña y el Estado nacional. Y que los ganadores son grandes jugadores del Norte. Desde hace años, circulan denuncias sobre la falta de controles

en la Hidrovía. Se considera que las acciones de las autoridades aduaneras o fiscales y de las fuerzas de seguridad son insuficientes para neutralizar el accionar de grupos trasnacionales del crimen organizado y diversas maniobras ilícitas de grandes empresas. En los países del Mercosur se reclama una política coordinada para enfrentar el narcotráfico, el contrabando de granos y las maniobras para evadir cargas tributarias.

Otro de los temas en debate es la soberanía. Es notoria la presencia y el control de hecho por parte de grandes empresas extranjeras. Estas tienen puertos y flotas de barcos propios, la concesión del dragado y balizamiento y mucha vigilancia privada. Se supone que el tramo del río Paraná debe quedar bajo la soberanía argentina. Pero en los hechos surgen muchas dudas.

En el sentido anterior es muy controvertida la licitación convocada para la renovación de la concesión del dragado y balizamiento de la Hidrovía mediante el decreto 949/2020. Se esgrimen razones técnicas para convocar a una mega-licitación internacional, donde los candidatos son nuevamente grandes empresas extranjeras. También es controvertida la abrumadora circulación de barcazas con bandera paraguaya, que desplazan totalmente a los navíos argentinos y que podrían ser utilizadas para consumar ilícitos.

Asimismo, se discute la posible violación de derechos humanos, en especial derechos ambientales y sociales por parte de grandes empresas privadas. En la práctica la hidrovía se ha convertido en un enclave extranjero y se considera que gigantescos puertos privados y terminales granarias no tienen los debidos controles. En Argentina, Brasil y Paraguay se ha cuestionado acciones de empresas como Cargill, Bunge, Amaggi o Vicentin como violatorias de derechos humanos (Waimberg, 2018; Vicente, 2012).

Finalmente, otra de las controversias sobre la hidrovía Paraná-Paraguay se refiere a cuestiones de justicia y seguridad. Pareciera que los delitos de los poderosos gozan de una gran impunidad y que falta una estrategia preventiva sobre el gigantesco poder de lobby —y de corrupción— que tienen algunos actores. Justamente, son los ganadores históricos en el usufructo de la hidrovía los que disponen de una masa de dinero no registrado que posiblemente utilizan en millonarios sobornos.

Lo que transita por el río: mitos y realidades

Hay una versión oficial de las mercancías que circulan por la hidrovía Paraná-Paraguay y una realidad difícil de observar, pero constatada por múltiples fuentes. Hay algo que no se ve y de lo que se habla poco, pero que tiene un valor en el mercado internacional superior al de la carga registrada.

Lo visible y registrado es la soja proveniente de Argentina, Brasil, Paraguay,

Bolivia y Uruguay, que baja por el río en busca de los puertos que la embarcan para China o Europa. En la actualidad los países del Mercosur son grandes exportadores de soja. Se exportan anualmente alrededor de 170 millones de toneladas de soja que cotizan en la actualidad a unos 600 dólares la tonelada. Desde los puertos del Mercosur se exporta porotos, harina y aceite de soja. También circulan minerales de hierro provenientes de Brasil y Bolivia, otros minerales provenientes del Noroeste argentino y diversos tipos de granos, como maíz, trigo, cebada y arroz.

Se dice habitualmente que la mercancía más valiosa que circula por la hidrovía es la soja, que transita como poroto, harina o aceite. Lo que no se dice es que por la hidrovía circula otro commodity aún más valioso. La mercancía más importante, pero omitida en los registros oficiales -y en la mayoría de los análisis periodísticos y los papers académicos- es la coca andina, convertida en cocaína. El historiador estadounidense Paul Gootemberg ha realizado un minucioso análisis de la cadena de la coca andina y mostrado cuáles son sus rutas principales, una de ellas pasa claramente por la hidrovía (Gootemberg, 2018, 2015). Estudios de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito confirman la vigencia de estas rutas.

Los actores fundamentales de este tráfico ilícito son "mayoristas" que compran la cocaína en los países productores y lo trasladan hacia mercados de alto poder adquisitivo. El valor de mercado de este tráfico es impresionante. Se calcula que por año ingresan a Europa unas 700 toneladas de cocaína a un precio de unos 40 mil euros el kilogramo (Carbone, 2020).

Además, en alguna proporción difícil de establecer, la soja y sus derivados también circulan ilegalmente. Como en la Argentina se aplica una retención, el mecanismo es trasladar en forma ilegal la oleaginosa a Paraguay, Uruguay o Brasil para evadir el impuesto. Se trata del delito de contrabando. En Argentina la tonelada de soja se paga al valor oficial del dólar menos 33% de retenciones. En Brasil se paga al valor dólar "negro" y sin la retención.

Por la hidrovía circulan otras mercancías que despiertan muchas suspicacias. Se exporta toda la producción de minera La Alumbrera que cuenta con su puerto privado en el complejo San Lorenzo, en la localidad santafecina de General San Martín. Oficialmente se exporta cobre, oro y cadmio sin procesar pero algunos expertos sostienen que en el "barro" de las exportaciones hay metales mucho más valiosos denominados "tierras raras". Asimismo, se exportan carnes. El Ministro de Desarrollo Productivo de la Argentina denunció que en el embarque de carnes existen "prácticas dudosas" entre los exportadores, que incluyen "evasión, posible contrabando y subfacturación" (*Página/12*, 23/5/21).

También circulan por la hidrovía otros productos ilegales: cultivos ilícitos

como la marihuana y cigarrillos, electrodomésticos e indumentaria de contrabando, que provienen del Paraguay. Se dice que la hidrovía es un "colador" de productos ilícitos, pero no hay acuerdos entre los países del Mercosur para dar una repuesta unificada. Hay reacciones parciales y poco efectivas. Por ejemplo, la Argentina, por iniciativa de la entonces ministra de Seguridad Patricia Bullrich, compró en Israel cuatro lanchas rápidas para combatir el narcotráfico, lo que es totalmente insuficiente.

Pero hay otro tema poco visible. La mercancía que circula por el río lo hace mayoritariamente en una flota de barcazas con bandera paraguaya, que es definida pomposamente como la tercera flota mundial del planeta. Lo que no se dice es que alrededor de la mitad de esas barcazas fueron traídas del río Misisippi, en Estados Unidos, y su radicación como embarcaciones paraguayas es muy controvertida ya que estarían obsoletas. Este hecho oscurece aún más la problemática del río.

Principales actores: de los traficantes de granos a los narco-traficantes

Hemos dicho que en la hidrovía hay ganadores y perdedores y que es necesario identificarlos. Para ello es necesario referirse a los principales actores, y mencionar a grupos que operan en la economía legal y en la economía ilícita.

Hay grandes actores visibles, aunque no todos muy notorios, y otros invisibles. Los principales actores visibles son las cuatro empresas granarias internacionales, conocidas como ABCD: Archer Daniels Midland (ADN), Bunge, Cargill y Dreyfus. A estos hay que sumarles empresas de origen local como Amaggi de Brasil o Vicentín de Argentina. Todas estas empresas mantienen un bajo perfil pero han sufrido denuncias por violaciones graves de derechos humanos o actos de corrupción en diversos países .

Además, estas empresas reciben un capital importante de las nuevas instituciones financieras que invierten en la producción primaria. Por ejemplo, se sabe que el fondo Black Rock tiene acciones en Bunge y que Dreyfus vendió cerca de la mitad de sus acciones a un fondo de Emiratos Árabes. O que Mina La Alumbrera y Vicentín están vinculados al grupo Glenncore. Se trata del fenómeno conocido como "financiarización". Esto refiere a la creciente participación en la producción agrícola o minera, el procesamiento y la distribución por parte de una serie de instituciones financieras que nunca antes habían invertido en la producción primaria (Murphy et al, 2012).

Los actores invisibles son los "mayoristas" de la economía ilícita que compran la cocaína en los países productores y lo trasladan hacia mercados como la Unión Europea. En concreto, se trata de grupos trasnacionales del crimen organizado con un gran poder. Distintos trabajos de investigadores de organismos naciona-

les de investigación científica y otros centros especializados han identificado claramente estas rutas y han descripto estos actores muy poco conocidos (Carbone, 2019; Sampo, 2018, 2019; Gimenez, 2018; Klaus et al, 2017). En efecto, para estos investigadores académicos la ruta de la cocaína hacia Europa, el segundo gran mercado, pasa por la hidrovía Paraná-Paraguay, y los actores fundamentales son las mafias italianas y los "Comandos" brasileños y, en especial, la mafia calabresa o N`drangheta, el Comando Vermelho y el Primer Comando Capital de Brasil.

No hay dudas acerca de que la hidrovía es una ruta privilegiada para el narcotráfico. Los últimos informes de expertos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga así lo indican y el descubrimiento en Alemania de un cargamento record que transitó por la hidrovía terminan con la discusión .

La controversia empieza al identificar los intermediarios, o mayoristas. En diversos pedidos de informes, las entonces diputadas Carrió y Bullrich, apoyándose en periodistas como Daniel Santoro, apuntaban a la injerencia de empresas venezolanas en la hidrovía. Artículos recientes de investigadores universitarios se orientan en otra dirección: focalizan en actores trasnacionales como la mafia calabresa o N´drangheta. Afirma Rocco Carbone, investigador del CONICET de Argentina:

En este negocio juega en primera fila la organización criminal calabresa, que ha ubicado a sus representantes en los lugares de producción de droga a través de alianzas comerciales con bandas narcos o matrimonios entre familias. (...) En España "un kilo de droga puede tener un precio que varía entre los 38.000 y 40.000 euros', explica una fuente del CITCO, la división en contra del crimen organizado del Ministerio del Interior de Madrid. El costo de producción no llega a los 1.000 euros por kilo y en la venta minorista las dosis tienen un precio de al menos 50 euros por gramo. En este sentido, no es difícil entender por qué el tráfico de cocaína es la principal actividad de organizaciones criminales como la 'ndrangheta, que gracias a su potencia económica, de al menos 50.000 millones de ingresos anuales, se impuso como el interlocutor más confiable de los narcos sudamericanos. (Carbone, 2020)

A su vez Carolina Sampo, investigadora del CONICET y del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, sostiene:

...la Ndrangheta está presente en casi 50 países entre los que se incluyen europeos y americanos. Vale decir que la presencia en Sudamérica, asociada al tráfico de cocaína, está largamente comprobada. Durante el año 2017, en Uruguay se arrestó a Rocco Morabito, un promitente miembro de la Ndrangheta que había sido condenado en ausencia por tráfico de

droga y crimen organizado en Italia en 1994. De acuerdo con fuentes policiales, Morabito había ingresado a Uruguay en el año 2001 con documentación falsa brasilera, que le permitió acceder a la documentación uruguaya. En Brasil -también durante 2017- se detuvo a Vicenzo Macri, alto miembro de la Ndrangheta y uno de los criminales más buscados de Italia. En el caso de Argentina, quien fuera el presidente de la Comisión Antimafia italiana, Francesco Forgione, sostiene que nuestro país es una de las principales rutas de la cocaína, tal como quedó demostrado cuando se trabajó con España y Portugal (el primer destino de las mercancías era Algeciras, para luego terminar en Oporto) a fin de desmantelar la red que intentaba traficar 124 kilos de cocaína escondida en 17 sillones que partieron del puerto de Buenos Aires, o cuando en Italia se secuestraron 55 kilos de la misma droga provenientes de Argentina (Sampo, 2018).

Es relevante ubicar correctamente el papel de la mafia calabresa en la economía real. Sus ingresos anuales estimados por organismos especializados superan largamente los de la mayoría de las empresas legales y su modus operandi se parece al de grandes trasnacionales.

Su presencia en la cuenca del Plata ha sido documentada por el célebre fiscal de Calabria, Nicola Gratteri (Gratteri-Nicaso, 2018-2015) y en investigaciones judiciales en la Argentina surgen claros indicios de su accionar. En el caso "Carbón Blanco" que tramitó en distintos tribunales de la justicia federal argentina se pudo establecer la existencia de una red de traficantes de cocaína en que participaban proveedores de la frontera con Bolivia, empresas que lo disimulaban en bolsas de carbón, grupos que lo trasladaban por el río Paraná hace los puertos de ultramar, bandas que lo distribuían en Europa y estudios contables que creaban empresas para lavar dinero. En los diversos nodos de esta red aparecen vínculos con la mafia calabresa .

En resumen, los actores más poderosos que operan en la hidrovía son grandes multinacionales granarias y mafias internacionalizadas que actúan como empresas trasnacionales y tienen unos ingresos anuales a veces superiores a los grandes conglomerados económicos.

Una vez más se confirma que la economía ilícita debe tenerse en cuenta. Es evidente que grupos legales y legales tienen puntos de contacto. Uno de ellos son las guaridas o paraísos fiscales donde los narcotraficantes ingresas sus ganancias al circuito legal en bancos donde no casualmente tienen participación accionaria fondos de inversión como Black Rock.

Los actores mencionados son los grandes ganadores en la hidrovía. Los perdedores son los Estados nacionales que no recaudan lo que corresponde, los pequeños productores, sometidos a frecuentes atropellos, y la población ribereña, que sufre las consecuencias del auge del narcotráfico, como se puede apreciar con el aumento de la tasa de homicidios en algunas ciudades costeras como Rosario.

El debate sobre la soberanía

La reivindicación de la soberanía nacional en las vías fluviales es un antiguo tema en el Río de la Plata. En la Argentina, la resistencia a la libre navegación de los ríos por barcos de potencias extranjeras fue un episodio del siglo XIX que hoy se conmemora como el Día de la Soberanía.

A fines del siglo xx, el gobierno de Carlos Menem decretó medidas desregulatorias y de privatización que afectan la operatoria en el río Paraná, entre ellas la concesión del dragado y balizamiento a un consorcio liderado por una empresa extranjera. Al vencer la concesión en el año 2021 se ha suscitado un debate que enfrenta al complejo agro-exportador con políticos e intelectuales nacionalistas. Desde la emisión del decreto que establece los lineamientos de la nueva licitación sobre el dragado y balizamiento del río han surgido algunas posiciones críticas encabezadas por políticos como el senador Jorge Taiana e intelectuales como el escritor Menfo Giardinelli. En la actualidad se ha prorrogado la concesión del dragado de la hidrovía y se aguarda la convocatoria a la licitación internacional para su renovación. Además de la empresa que ya tenía la concesión, han aparecido otras empresas interesadas, entre ellas una china. Mientras algunas cámaras empresariales del sector agro-exportador proponen ratificar la concesión en el sector privado, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, viene enfatizando la necesidad de un control efectivo del Estado.

Pero hay otro tema en debate que es soslayado académicamente y ha generado algunas exageraciones periodísticas. Se trata de las miles de barcazas con bandera paraguaya que transitan por la hidrovía y que podrían estar asociadas a la pérdida de soberanía argentina y a diversas irregularidades o ilícitos.

Se dice que la tercera flota fluvial a nivelo planetario, luego de la estadounidense y la China, es la paraguaya. Son casi cuatro mil las barcazas que circulan con bandera paraguaya, cuando las que transitan con bandera de Brasil no llegan a trescientas y las de bandera argentina no superan las cien. Se ha dicho también que Paraguay es un caso muy exitoso de la industria naviera.

¿Cuál es la explicación de este hecho sorprendente? Una parte de la explicación es que la multinacional Cargill trajo algunas de las barcazas en desuso desde el Misisipi y que la legislación paraguaya permitió esta importación (Agencia France Press, 2018). Además, según la prensa paraguaya se violaron las propias normas locales que no permiten a las embarcaciones tener más de doce años de antigüedad (ABC, 2010). La mayoría de las barcazas que surcan la hidrovía son

viejas naves que provienen del Misisipi. Muchas de ellas son flota propia de multinacionales como Cargill. Otras son de armadores argentinos que se quedaron "sin bandera" en los años 90.

Es probable que el hecho de que la carga de la hidrovía fluya mayoritariamente con barcos de bandera paraguaya debilite la soberanía argentina en el sentido de no tener un control efectivo del espacio y que las tareas de inspección y vigilancia sean afectadas. Es probable también que las grandes empresas exportadoras alienten este sistema. Pero pareciera que el problema de la soberanía efectiva es más complejo. Buena parte del problema es que en el gobierno de Carlos Menem se estableció la desregulación de las actividades portuarias y del transporte marítimo y se vendieron los barcos e instalaciones de la Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFEA). El transporte marítimo y fluvial, y la construcción naval fueron baluartes del primer peronismo. Luego se priorizó el transporte por camiones. Su declinación final llegó en los años 90.

El resultado del proceso de desregulación y privatización menemista es que en la actualidad empresas multinacionales, empresarios de Paraguay y empresas granarias tienen la llamada "tercera flota fluvial del mundo". Y nueve de cada diez remolques que suben y bajan por el río empujando barcazas de granos, llevan la bandera de un país mediterráneo: Paraguay o Bolivia. La verdadera soberanía sobre los ríos interiores se afianza con el fortalecimiento del transporte propio (Giardinelli, 2021). Lamentablemente, en la actualidad los que monopolizan el transporte fluvial son navieras extranjeras como Hamburg Süd, Mediterranean, o Maersk y las cuestionadas barcazas que circulan con bandera paraguaya.

La cuestión de las barcazas con bandera paraguaya se ha convertido en mítica. Se las utiliza para banalizar la problemática del Paraná. De manera simplista se afirma que estas barcazas son el mayor instrumento del contrabando y el narcotráfico. En un programa de televisión de amplia audiencia se dijo que estas barcazas eran cargadas en las riberas del Chaco con soja que salía de contrabando pero los datos fueron muy contradictorios. En rigor, esta u otras banalizaciones de la problemática del río Paraná soslayan un tema central, como es el control que ejercen de hecho grandes empresas multinacionales. El menoscabo de la soberanía nacional no surge principalmente de la presencia de barcazas, en muchos casos obsoletas, con la bandera paraguaya, sino de la arrolladora presencia de gigantescos holdings trasnacionales.

La cuestión de los puertos privados es central. Las multinacionales controlan alrededor de treinta puertos privados asentados sobre la ribera de los ríos Paraná y Paraguay. Se ha formado una especie de enclave extranjero que no respeta normas elementales del derecho local e intenta imponer sus propias normas. No sólo están las cuatro empresas granarias más importantes del planeta, las famosas

ABCD. También operan trasnacionales de origen local como Amaggi de Brasil o Vicentin de la Argentina, que ya tienen varias filiales en la región. Estas empresas tienen criterios propios sobre seguridad, cuidado del medio ambiente y pago de impuestos

Un ejemplo concreto es la multinacional Cargill. Esta empresa tiene cientos de agentes de seguridad privada y una flota propia de barcos. La multinacional estadounidense fue condenada por dos instancias de la ajusticia federal del Brasil por no presentar estudios de impacto ambiental para habilitar un puerto sobre el Amazonas (Vicente, 2012). La empresa tiene también criterios propios para liquidar el impuesto a las ganancias. En la Argentina la agencia tributaria inició varias demandas . Pero más allá de la interpretación de la legislación tributaria hay fundadas sospechas de que Cargill recurre a triangulaciones irregulares con filiales propias para eludir el pago del impuesto a las ganancias (Arelovich, 2014).

Derechos laborales en baja y cuentas pendientes

Se dice que la instalación de los complejos privados en la hidrovía Paraná-Paraguay implicó una mejora en las condiciones de trabajo en la región. Se supone que las grandes multinacionales generan mejores niveles de empleo y de beneficios sociales. Si se profundiza el análisis, el panorama es otro.

Es evidente que en las terminales granarias y en las fábricas del complejo sojero-aceitero los salarios han mejorado para un reducido grupo de trabajadores que se agrupan en gremios como los aceiteros, los recibidores de granos y los trabajadores de dragado y balizamiento. Grandes empresas como Cargill, Bunge o Jan de Nul pagan buenos salarios para sus trabajadores permanentes. Pero una mirada de conjunto revela grandes niveles de precarización e informalidad, y detecta un avance de la inseguridad y la sub-contratación.

Cuando funcionaba la Junta Nacional de Granos en Argentina los elevadores de granos instalados en las terminales portuarias eran considerados insalubres y la jornada de trabajo era de seis horas diarias. La privatización del organismo a principios de los años 90 trajo como consecuencia que ya no se respetara esta disminución de las horas de trabajo

Algunos de los elevadores de granos de las grandes empresas no respetan las normas de higiene y seguridad, y hay frecuentes denuncias de que las nuevas instalaciones portuarias se realizan sin estudios serios de impacto ambiental. Asimismo, hay denuncias sobre el uso de agroquímicos prohibidos, como los llamados clorados (Vicente, 2012).

Nuevamente es importante destacar el caso de Cargill. En Paraguay tiene dos puertos propios y una flota de barcazas y remolcadores que trajo de sus empresas en el río Misisipi. En la Argentina, en Villa Gobernador Gálvez, ha intentado

imponer su propio punto de vista sobre la legislación laboral. Despidió a unos cincuenta trabajadores en forma injustificada, alegando que existe el derecho constitucional a despedir y luego cerró temporalmente sus plantas ante el conflicto sindical alegando razones de "seguridad" (Waimberg, 2018). En su aceitera de Alvear, cercana a Rosario, se niega a reducir la jornada laboral reclamada por el gremio de Recibidores de Granos.

Otro de los caballitos de batalla de las grandes empresas que se instalan en la ribera del Paraná es la tercerización laboral. Lejos de incrementar el trabajo decente que promueve la OIT, las grandes empresas trabajan con contratistas que burlan la legislación laboral. Si bien las multinacionales granarias y aceiteras pagan buenos sueldos a sus asalariados en su cadena de producción hay miles de trabajadores subcontratados sujetos a trabajos precarios e insalubres (Vogelman-Vitali, 2017).

Mención aparte merecen las condiciones de trabajo de los navegantes en la hidrovía. Predomina el trabajo temporario y los armadores de buque y barcazas se acogen a las normas paraguayas por considerarlas más favorables (Canessa-Brunet, 2019). Las condiciones de higiene y seguridad de muchas barcazas son muy precarias.

El ambiente laboral en algunos barcos parece ser muy complicado. Según expertos de la OIT suele haber explotación de menores de edad en desmedro del Convenio N° 138 y del Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930 (N° 29) y de su Protocolo de 2014:

Se informa que en el Departamento de Ñeembecú, colindante con la frontera argentina, las embarcaciones de granos y de turismo se utilizan para trasladar niñas, adolescentes y jóvenes a localidades de los ríos Paraguay y Paraná a fin de explotarlos sexualmente, y que se abusa de ellos en las propias embarcaciones de turismo que navegan en la Hidrovía; estas ofrecen así una modalidad de turismo sexual para atraer clientes (estereotipo muy extendido y conocido como las niñas «barqueras»). Se denuncia que de este modo la Hidrovía se ha convertido en una vía principal para esta actividad criminal sin que exista una respuesta adecuada de las autoridades estatales al respecto, por lo que gobierna el silencio y la impunidad en los ámbitos fluviales del río Paraguay" (Canessa-Brunet, 2019:21).

Pero, además, las grandes empresas granarias tienen cuentas pendientes con la justicia federal de los países del Cono Sur. Bunge y Vicentin tienen juicios abiertos por delitos de lesa humanidad cometidos en Argentina durante la última dictadura cívico-militar (Alvarez, 2020; Cieza, 2016). Cargill tiene juicios pendientes por reclamos tributarios y ambientales en Brasil y Argentina (Vicente, 2012).

En la ribera del Paraná se sigue repitiendo la historia trágica del mensú. En localidades misioneras como El Dorado o Jardín América, los "tareferos" que trabajan a destajo para contratistas y sub-contratistas de grandes empresas yerbateras, tiene condiciones de trabajo y de vida similares a los "mensú". El trabajo forzoso no ha desaparecido. Diversos estudios publicados por investigadores de la Universidad Nacional de Misiones lo certifican (Gortari et al, 2017).

En suma, el contexto laboral de la hidrovía es muy diferente al que propagandizan los grandes complejos agro-exportadores. Lejos del trabajo decente que postula la OIT se mantienen las graves violaciones de los derechos humanos.

El precio de la impunidad

Se estima que por la hidrovía circulan de manera ilegal mercancías que generan varios miles de millones de dólares al año. Solamente en tráfico de cocaína las ganancias pueden estimarse entre 20 mil y 60 mil millones de dólares anuales según datos de agencias de la ONU. Por otro lado, se calcula que las empresas sojeras evaden una gran parte de la carga tributaria en base al mecanismo de los "precios de transferencia". A esto hay que sumar el contrabando de soja vía Brasil o Paraguay para evitar el pago de los derechos de exportación. En resumen, los grandes actores de la hidrovía dispondrían de una masa de dinero no registrado impresionante.

Ese dinero "negro" no sólo perjudica al fisco, porque no puede cobrar impuestos, sino que distorsiona la sociedad global. Se usa normalmente, entre otras cosas, para pagar múltiples sobornos a los agentes públicos, para cooptar medios de comunicación o para financiar campañas políticas.

Es sorprendente que un circuito que representa millones de dólares de ingresos ilegales no haya sido detectado en procedimientos de las fuerzas de seguridad locales y que no existan permanentes denuncias de los principales medios de comunicación. En rigor los casos investigados y difundidos son consecuencia de decomisos de las fuerzas de seguridad en Europa.

En suma, se configura un escenario de notable asimetría de fuerzas, donde el poder de lobby y de corrupción de los grandes actores tiene muchas posibilidades de prosperar. Ante esto se impone la necesidad de estrategias preventivas que pongan el acento en analizar los cambios patrimoniales de los funcionarios y seguir la ruta del dinero.

Es importante analizar el financiamiento de los procesos electorales de altos funcionarios. No es menor el dato de que los principales aportantes de la coalición liderada triunfante en 2015 fueron empresas del complejo sojero emplazadas en la hidrovía y controladas por el grupo Vicentin. O que el ex alcalde de Paraná fue detenido acusado de cómplice en el tráfico de cocaína (Enz, 2015).

Como tampoco parece irrelevante el hecho de que la mafia calabresa sea mencionada como un actor central en la hidrovía, teniendo en cuenta que es una organización basada en lazos de parentesco, y que uno de sus clanes familiares lleva el apellido de importantes políticos argentinos. Hechos como los mencionados deberían ser objeto de análisis preventivos.

Es fundamental que las agencias nacionales de seguridad se orienten a una inteligencia estratégica que defienda los recursos naturales y combata la impunidad de los poderosos. Nuevas figuras legales, como el imputado colaborador, y toda la experiencia adquirida en los procesos contra delitos de lesa humanidad se debe poner al servicio de combatir al puñado de grupos internacionales que lucran a expensas de la mayoría de la población.

Conclusiones ¿quién manda en el Paraná?

Es evidente que la hidrovía Paraná-Paraguay se caracteriza por su opacidad. Pareciera que el Paraná sigue siendo un río oscuro, como lo definiera Alfredo Varela, y que las aguas aún bajan turbias, como en la vieja película de Hugo del Carril.

En la cuenca fluvial aparecen actores muy poderosos. En primer término, las gigantescas empresas granarias conocidas como ABCD. Atrás de ellas algunos fondos de inversión, como Black Rock. Al costado, empresas locales como Vicentin, que ya han hecho un aprendizaje como empresas trasnacionales, a través de alianzas e inversiones opacas que empiezan a ser cuestionadas por el Poder Judicial (Álvarez, 2020). Y, como telón de fondo, la N'drangheta, la temible mafia calabresa, algunos de cuyos líderes como Vicenso Macrì o Rocco Morabito han aparecido en las páginas policiales de los diarios de los países del Mercosur.

En los próximos meses se abrirá una licitación internacional sobre el dragado y balizamiento del Paraná y se ha prometido transparencia. También se ha ratificado la construcción del canal Magdalena. Un pedido de informes del senador Jorge Taiana ha generado una saludable discusión. Creemos que es una buena oportunidad para revisar desde las autoridades competentes una serie de mecanismos de control que parecen ser deficientes en la hidrovía. En especial parece necesario poner la lupa sobre los llamados precios de transferencia de las grandes granarias, sobre el contrabando de soja, sobre los abusos en puertos privados y sobre el accionar de grupos del crimen organizado.

Como se puede apreciar en el debate sobre la hidrovía del Paraná confluyen cuestiones muy importantes que tienen relación con las finanzas públicas y con la seguridad ciudadana. Clarificar el problema de la evasión y elusión tributaria por parte de grandes empresas granarias e identificar los mecanismos y los actores del crimen organizado trasnacional en la región del litoral, son temas urgentes.

Tomando el conjunto de la cuenca fluvial es evidente que los Estados nacio-

nales no han dado las respuestas suficientes. Hay una concentración de poder de actores trasnacionales al que no se pudo poner freno. La falta de un enfoque común en los gobiernos del Mercosur genera muchos espacios vacíos en las políticas públicas que son aprovechados por los monopolios granarios y los intermediarios del narcotráfico. En última instancia lo que se debate no son los criterios técnicos para el dragado y balizamiento, sino otro problema. Lo que está en debate es quién manda en el Paraná.

Reflexión final

El debate sobre la problemática de la hidrovía Parana-Paraguay está ligado al destino inmediato de los países del Mercosur. Es necesario trascender un enfoque impulsado por algunos medios de prensa, dirigentes políticos conservadores, la embajada de Estados Unidos y las cámaras empresariales de exportadores. Esa mirada, con claros resabios coloniales, plantea mantener la concesión de la hidrovía alegando la calidad del concesionario y la continuidad y la eficiencia del sistema. Con este enfoque se invisibilizan los abusos de los monopolios granarios y se banaliza el tema del narcotráfico. Para este enfoque la respuesta seria y racional al problema de la hidrovía consistiría en ratificar las concesiones a grandes empresas privadas en base a razones técnicas y de eficiencia, y comprar lanchas rápidas a Israel para mejorar la vigilancia antinarco en el río. Con esta perspectiva no hay lugar para que los organismos estatales, sean nacionales o provinciales, asuman sus responsabilidades de control de una arteria estratégica. Llama la atención el eurocentrismo implícito en esta mirada que considera confiables y eficientes los monopolios europeos como Jan de Nul, y poco confiables los organismos y empresas locales. Como se puede apreciar más de un siglo después de la irrupción de las flotas francesa e inglesa en el Paraná los mecanismos ideológicos de dominación siguen funcionando.

Hay otra mirada, que compartimos, que enfatiza la impunidad de los poderosos y que reclama que los poderes públicos actúen eficazmente. En la Argentina hay un proyecto de reforma judicial en debate, que ampliaría y fortalecería los tribunales federales y penal- económicos del interior del país. El fortalecimiento de fiscalías especializadas en delitos vinculados a la evasión fiscal y al narcotráfico, así como el desarrollo de una inteligencia estratégica preventiva, serían fundamentales. Por otro lado, es muy importante la coordinación de las agencias fiscales del Mercosur a fin de analizar los "precios de transferencia" y detectar las "triangulaciones" de las grandes empresas granarias, que serían los instrumentos de fraudes tributarios. Finalmente, se hace imprescindible una política regional en defensa de los recursos naturales y contra el narcotráfico. Es necesario poner límites a holdings que abusan de su posición dominante en el mercado a través

de maniobras que configuran un verdadero saqueo. Es necesario también aplicar una política propia contra el narcotráfico, que rompa la dependencia con los lineamientos de la DEA y se base en la experiencia acumulada en el cono sur, para romper un cerco perverso donde todas las ganancias van para el Norte y las pérdidas quedan en el Sur.

En resumen, el debate sobre la hidrovía Paraná-Paraguay no se resuelve con datos técnicos sobre la concesión del dragado. No está en discusión si la empresa Jan de Nun tiene la maquinaria y la capacidad técnica para el dragado. En rigor se discute un modelo de sociedad para las próximas décadas. Hay dos modelos políticos y económicos en disputa. Para el complejo exportador de la hidrovía se trata de mantener un esquema con diversos aspectos abusivos y delincuenciales con escaso o nulo control estatal. Un esquema que es presentado como moderno, transparente y eficiente por los medios de comunicación hegemónicos, cuando muchos hechos concretos demuestran todo lo contrario. Para el amplio movimiento político nacional-popular, y la mayoría de los sindicatos y de los movimientos sociales, se debe garantizar una mayor participación del Estado y controlar al gran capital extranjero. Se proponen empresas estatales y comisiones legislativas de seguimiento. Pero además se propone coordinar políticas públicas entre los países del Mercosur. Así se retoma la tradición de la resistencia de la Vuelta de Obligado, ante formas más sutiles de saqueo, y el añejo proyecto de la Patria Grande que no ha sido derrotado. De esta forma, lo que fue un enclave extranjero se podría convertir en un instrumento clave de un nuevo modelo de desarrollo.

Bibliografía

Álvarez, Edgardo (2020) "La trama Vicentin" en Revista Trabajo y Derechos Humanos N° 8, UBA, CABA.

Argumedo, Alcira (2021) "Entre el contrabando minero y el agrícola, se fugan 30.000 millones de dólares por año", Agencia Paco Urondo, marzo.

Arelovich, Sergio (2011) Situación de las empresas del complejo oleaginoso de la Argentina. Análisis económico de los balances. Rosario.

Canessa, Miguel; Brunet, Ana (2019) "Las condiciones de trabajo en la navegación interior de América Latina". ILO-OIT, Ginebra

Carbone, Rocco (2019) Mafia capital. Ed. Luxemburg, CABA.

Carbone, Rocco (2020) "La Ndrangheta del cono sur", El cohete a la luna, CABA, 23/2/2020.

Carrió, Elisa; Bullrich, Patricia (2010) Pedido de informe en la Cámara de Diputados de Argentina del 16/7/2010.

Cieza, Daniel(2019) "Economía subterránea y poder político. Un estudio preliminar de dos genealogías" en Beinstein, Jorge; Cieza, Daniel *El lado oscuro de la famiglia Macri*, Ciccus, CABA.

Del Frade, Carlos (2016) Geografía narco. El negocio del sistema, Santa Fé.

Enz, Daniel (2015) Los hijos del narco, Paraná.

García Elorrio, Aurelio (2014) "Tsunami de drogas en Córdoba", *Diario Los Principios*, Córdoba, 14/12/2013.

Gootemberg, Paul (2018) "La cocaína en cadenas: auge y caída de una cadena mundial de mercancías, 1860-1950", en Marichal, Carlos et al *De la plata a la cocaína*, FCE, Ciudad de México.

Forgione, Francesco (2017) La 'ndrangheta, El Viejo Topo, Barcelona.

Gootemberg, Paul (2015) Cocaína andina. El proceso de una droga global, EUDEBA, CABA.

Giardinelli, Mempo (2021) "Toda la Argentina acuática en peligro", *Página/12*, 8/2/21

Giardinelli, Mempo (2021) "Paraná, canal y soberanía", Página/12,1/2/2021

Gimenez-Salinas, Andrea (2018) "El tráfico de cocaína como mercado ilícito global: el papel de España". Documento de trabajo 8/2018 Real Instituto Elcano. Madrid.

Gratteri, Nicola; Nicaso, Antonio (2016) Hermanos de Sangre, Debate, Barcelona.

Gratteri, Nicola; Nicaso, Antonio (2018) *Storia segreta dell 'Ndrangheta*, Mondadori, Milano.

Instituto Argentino de Desarrollo Económico (2021) "El corredor del litoral: un debate estratégico", CABA.

Manasés Achdjian, Ruben (2021) "Dólar, soja y fuga", *Página/12*, Suplemento Cash, 17/01/2021.

Mc Dermott, Jeremy et al (2021) "El itinerario de la cocaína hacia Europa" In sight Crime-Initiativa, Medellín.

Morgan, Dan (1980) Los traficantes de granos, EMECE, Buenos Aires.

Murphy, Sofía et al (2012) "El lado oscuro del comercio mundial de cereales", OXFAM.

Klaus, Waldemar et al (2017) "Frontera, rutas y mercados ilegales. Hacia la reconstrucción de los flujos trasnacionales de sustancias ilegales en Argentina (2000-2014)", Revista Delito y Sociedad, N° 43, UBA, CABA.

Ortega, Guillermo (2012) Empresas Transnacionales y violación de los Derechos Humanos. El caso de tres comunidades. BASE, Asunción.

Premici, Sebastián (2014) "Modus operandi de evasores cereales", Página/12, 23/2/2014

Samid, José Alberto (2021) La madre de todas las batallas, Lajouane, CABA.

Sampó, Carolina (2019) "De la reclusión en las prisiones al control del tráfico de cocaína: la evolución de las organizaciones criminales brasileñas" Real Instituto Elcano, Madrid.

Sampó, Carolina (2018) "Por qué debemos entender qué es y cómo funciona la Ndrangheta", *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, La Plata.

Santoro, Daniel (2010) "Vinculan a Palmat con otro negocio millonario con Chavez", Clarín, CABA.

Sierra, Gustavo (2014) Sinaloa, Medellín, Rosario, Planeta, CABA.

Vogelmann, Verónica y Vitali, Sofia (2017) "Estrategias gremiales frente a la precarización laboral. Las luchas de los obreros aceiteros de Rosario por el pase a planta de los trabajadores tercerizados", *Papeles de Trabajo*, 11 (19), pp. 21.

Proclama del 20 junio Nos une el Paraná soberano

"Existiendo el contrabando y con él el infernal monopolio, se reducirán las riquezas a unas cuantas manos que arrancan el jugo de la Patria". Manuel Belgrano, junio de 1809.

El próximo 30 de julio se abre la oportunidad de recuperar, para el Estado y para todos los argentinos y las argentinas, el imprescindible control y administración de la ruta fluvial más importante del país. Ese día, vence la prórroga de 90 días otorgada por el gobierno nacional, ante el final, el pasado 30 de abril, de la concesión de las tareas de dragado y balizamiento del río Paraná que se encuentra, desde 1995, en manos del consorcio privado Hidrovía S.A.

Esa concesión, otorgada en plena ola privatizadora, en el marco de la imposición del Consenso de Washington en nuestro país, constituyó un «caso piloto ejemplar" de un sistema de privatización del peaje y control del tráfico fluvial, inédito a nivel mundial. Ninguno de los países con sistemas de transporte fluvial desarrollados, como EE.UU., China o Europa, ha adoptado, desde entonces, el "modelo argentino" de cesión monopólica a privados, sin control efectivo del Estado; por el contrario, han mantenido la incumbencia pública para garantizar la defensa de la soberanía y el interés nacional en sus vías navegables interiores.

Hasta 1.992, con la sanción de la Ley Nacional de Puertos, era la Administración General de Puertos (AGP), una empresa del Estado, la encargada, en forma centralizada, de todo lo relativo a la administración de los puertos marítimos y fluviales del país, así como del mantenimiento, dragado y balizamiento, de los canales, la red troncal y todos sus accesos. Tres años más tarde se concesionó la tarea de mantenimiento de la red troncal.

Hoy nos encontramos ante la oportunidad de retomar el control del Paraná –un canal crucial para el comercio exterior argentino por el que circula la mayor parte nuestras exportaciones e importaciones– elevando bien alto la bandera de nuestra Soberanía.

Entendemos que estamos ante un asunto de relevancia estratégica que se vincula con el modelo de desarrollo nacional a mediano y largo plazo, donde las decisiones del presente tendrán incidencia sobre cuestiones centrales de nuestro sistema económico y social a futuro: la disponibilidad de divisas, la administración del frente cambiario y la restricción externa, y la sustentabilidad de un proceso de crecimiento económico y de desarrollo social sostenible en el tiempo.

La cuestión "Hidrovía" debe ser encuadrada en el marco de un análisis integral que contemple la revisión y optimización de la operatoria del sistema en su conjunto, dado que el Estado Nacional, desde 1992, ha ido resignando potestades. Por ello, el Estado Nacional debe ejercer una eficiente supervisión sobre dónde se draga y el volumen de lo dragado, así como planificar la estrategia de desarrollo a impulsar en los distintos puertos de la vía Troncal, considerando que en la actualidad hay puertos privados y provinciales. Lo que está en juego es la capacidad soberana, el control y el cuidado de aguas territoriales argentinas. En ese sentido, resulta imprescindible repensar estratégicamente, también, aspectos que tienen que ver con la navegación, la operatoria en los puertos privados, las actividades de control aduanero, el Canal de Magdalena, la interconexión de los puertos argentinos y la unidad de la Argentina marítima y fluvial, teniendo a la inversión pública y el rol del Estado como columna vertebral de la mejora y optimización del sistema.

Afirmamos la necesidad esencial e impostergable de avanzar en un camino que permita la recomposición de la soberanía nacional en el Río Paraná, el que debe contemplar:

- Atento a la brevedad de los plazos, diseñar una estrategia por etapas, que contemple acciones, por un lado, para el corto plazo, y, por el otro, para el mediano y largo.
- Retomar el control y administración estatal de la red troncal, a la que podría asistir la AGP, con intervención del recientemente creado Consejo Federal de la Hidrovía y de la Comisión Bicameral para el seguimiento, monitoreo, auditoria y contralor del proceso de concesión y funcionamiento de la Hidrovía y del Sistema de Navegación Troncal, que cuenta con media sanción del Senado de la Nación.
- Optimizar los mecanismos de fiscalización aduaneros, impositivos y del tránsito fluvial, con el objetivo de ejercer un efectivo monitoreo y control de la actividad portuaria y del tráfico comercial, para combatir prácticas ilegales como la subdeclaración de exportaciones, sobrefacturación de importaciones o el contrabando, así como del tráfico ilícito.
- Crear un organismo de control y una base federal de información centralizada que provea todos los elementos necesarios para un efectivo monitoreo y control de las tareas de dragado y balizamiento y del tráfico fluvial, con la concurrencia de todos los organismos con incumbencia en la materia.
 - Ejercer el cobro de peajes en el tránsito fluvial, a partir de lo cual el Esta-

do podrá invertir en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y tecnología propias.

- Concretar la puesta en marcha del canal Magdalena, indispensable para estructurar el desarrollo de una perspectiva marítima estratégica integrada con el sistema fluvial de la Cuenca del Plata.
- Revisar integralmente la Ley Nacional de Puertos, sancionada en 1992, con el objetivo de fortalecer la capacidad de control, fiscalización y transparencia en el movimiento de mercancías, lo que debe ser incluido en la legislación.
- Revisar integralmente las Leyes de Promoción de la Industria Naval Argentina y de Desarrollo de la Marina Mercante Nacional e Integración Fluvial Regional, sancionadas en 2017, en pos de apuntalar la recuperación y el desarrollo de la industria naval argentina y de una flota mercante nacional.
- Alertar, en lo inmediato, sobre las negociaciones confidenciales para el acuerdo Mercosur- Unión Europea, que, en el texto provisional, incluye a la «navegación interna», lo cual inhibiría la soberanía y el desarrollo nacional y regional ante las enormes asimetrías de desarrollos y capacidades locales frente a grandes empresas europeas.

Como en 1812, cuando el general Manuel Belgrano por primera vez izó la bandera nacional a orillas del río, hoy el Paraná sigue siendo ámbito de debate y acción imprescindible para afirmar, con la fuerza y la dignidad histórica del pueblo argentino, la soberanía nacional.

Firman: Raúl Zaffaroni (ex miembro de la CSJ) - Jorge Taiana (senador nacional) - Fernanda Vallejos (diputada nacional) - Pablo Moyano (secretario adjunto Camioneros) - Hugo "Cachorro" Godoy (secretario general Asociación de Trabajadores del Estado, ATE) - Hugo Yasky (secretario general Central de Trabajadores Argentinos) - Guillermo Moretti (vice presidente Unión Industrial Argentina) - Pedro Salas (presidente Sociedad Rural Argentina Córdoba) - FEMPINRA (Federación Marítima Portuaria y de la Industria Naval) - URGARA (Unión de Recibidores de Granos y Anexos) - Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) - Juan Carlos Schmid (presidente CATT) - Ángel Strapazzon (MOCASE) - Mempo Giardinelli (Manifiesto Argentino) - Sindicato Argentino de Obreros Navales y Servicios de la Industria Naval de la República Argentina (SAONSINRA) - APyME. Siguen las firmas.

Audiencia pública por el canal Magdalena (versión taquigráfica). 7/5/2021

por Jorge Taiana* y Juan Carlos Schmid**

Jorge Taiana (senador nacional por la provincia de Buenos Aires) [00:49:37] Muchas gracias. Muy buenos días, señora presidente y a todos los presentes y a la secretaria Marcela Passo, autoridades, el presidente de la Unidad Especial, José Beni... Bueno, hemos escuchado a Héctor Retamal, este que creo que nos ha dado un informe exhaustivo de lo que algunos ya sabíamos que es el trabajo serio, profundo y completo que se realizó en la delegación argentina de la Comisión Administradora del Río de la Plata años atrás y que había dejado en condiciones de poner en marcha esta obra tan trascendente del Canal Magdalena. Yo quiero felicitar a todos los que hicieron ese trabajo, felicitar al ingeniero Orduna y varios de ellos que están acá, porque realmente creo que es un ejemplo de cómo se trabaja técnica y profesionalmente para lograr este en un ámbito que es complejo, como es una comisión binacional que es la que administra el Río de la Plata, acuerdos que permitan modificar las profundidades, modificar las trazas, etcétera, etcétera. Voy a destacar dos o tres puntos, nada más. Primero, desde el mismo nombre, desde su mismo nombre, el Río de la Plata está señalando su destino. Es decir, ser el paso, el camino, que comunica el Océano Atlántico con el interior del continente, básicamente con el río Paraná. Esa es la razón que se llame Río de la Plata, el Río de la Plata es porque es el río que iba a llevar a los conquistadores, pensaban ellos, al cerro Rico de Potosí, al cerro de la plata. Desde entonces, desde entonces, ese río ha tenido el rol de ser el articulador entre el Océano Atlántico y el interior del continente. Básicamente, el interior de lo que se denomina ampliamente Cuenca del Plata pero básicamente, y especialmente nosotros sabemos, que el Río Paraná tiene un tránsito por el territorio argentino como río nacional, en donde sus dos costas pertenecen a nuestras provincias y, donde buena parte del tránsito para salida Río de la Plata, tiene que recorrer territorio argentino. ¿Cuál es el sentido? ¿Cuál es el sentido del... de este canal Magdalena? El sentido de este canal Magdalena es ... que lo que se trata es de tener una vía propia, corta, segura, sencilla, barata y económicamente y ambientalmente menor impacto posible hacia el Atlántico sur. Es obvio el crecimiento del comercio en

las últimas décadas y es obvio también que el diseño que se ha realizado a través del Canal Punta Indio, a través de Canal Martín García, a través del Emilio Mitre es un, es un, esquema que tiende a desbordarse y que tiende a producir un atraso y una demora en el movimiento extraordinaria. Por eso, el Canal Magdalena que hace tiempo que está ahí y que es un canal natural, tiene una prioridad que se acrecenta con el tiempo. Es difícil comprender por qué estos estudios, que fueron terminados en el '14 y que estaba todo listo para el '15, no se realizaron, no se pusieron en marcha en los años siguientes. Ahora, no solo está la voluntad política de llevarlo adelante, sino que está el presupuesto y el dinero previsto para la realización de esa tarea. ¿Cuál es la importancia estratégica de esa tarea? Es elemental y fundamental. Es la de crear un verdadero puente entre la Argentina fluvial y la Argentina marítima. Los argentinos solemos decir que tenemos que mirar al mar, que tenemos que pensar en el Atlántico. Bueno, la verdad es que no podemos pensar eso si ni siquiera se pueden comunicar nuestros puertos fluviales con nuestros puertos marítimos. No digamos los puertos de la Patagonia con los puertos del río Paraná, no se pueden comunicar los puertos de la provincia de Buenos Aires entre sí: el Puerto de Bahía Blanca o el Puerto de Quequén o el Puerto de Mar del Plata con el Puerto de Campana con el Puerto de Zárate, con cualquier puerto de la Provincia de Buenos Aires. Tienen que ir Uruguay, hacer espera y luego venir lentamente cuando les toca el turno por el Punta Indio. Esa es una situación inadmisible que afecta nuestra soberanía y nuestras posibilidades de desarrollo, hay espacio para todos. El comercio y la actividad de los barcos en el Río de la Plata y en el Río Paraná va a crecer en los próximos años y en las próximas décadas, no podemos privarnos del Canal Magdalena. No podemos privarnos del canal Magdalena, además, porque nosotros necesitamos como prioridad en este Siglo XXI eso que se ha dicho: mirar al Atlántico Sur, mirar hacia nuestras islas, mirar hacia la Antártida y mirar hacia esa plataforma continental que ahora se extiende hasta las 350 millas. Para hacer todo eso necesitamos conectarnos y conectar la Argentina fluvial con la Argentina marítimo. Y, en eso, la clave de todo eso es el canal Magdalena, que es de fácil realización y que hoy se está dando un paso extraordinario en el desarrollo de la misma. Yo soy senador de la provincia de Buenos Aires y sé del interés que tienen los provincianos, que tiene el gobernador de la provincia y que tienen todos los que están en la provincia y por supuesto en sus puertos de realizar este canal que va a permitir una mejor, una mayor, este, actividad para todos, para todos nosotros. El Canal Magdalena, cuando se termine, obviamente va a tener que ser incorporado al esquema, al esquema de la vía fluvial troncal, cuya licitación tendrá que realizarse dentro de un tiempo porque ha finalizado, ha caído la concesión, este, que duró 25 años. Este momento me parece que es clave. Nosotros vamos a

impulsar el canal Magdalena porque queremos impulsar nuestra soberanía, entendiendo la soberanía como la capacidad de decisión propia. Y quiero reiterar seriamente y con una particular emoción, que esta fecha y que este momento y que este día, es un día trascendente en la historia argentina. Es un día donde los argentinos comenzamos no solo a pensar una salida propia para el Río de la Plata hacia el océano Atlántico sino que empezamos a mirar mejor ese sur argentino que mereció un programa de Pampa al sur y nada mejor que hacerlo en un 7 de mayo, donde conmemoramos el 102 aniversario del nacimiento de nuestra querida Evita Perón, defensora de la soberanía y de la justicia social de los argentinos. Muchas gracias.

Juan Carlos Schmid (secretario general del gremio de Dragado y Balizamiento) [02:07:33] ... Como vemos hay muchas veces opiniones contradictorias, donde el desarrollo de alguna manera tiene puntos de fricción con el medio ambiente. Y esto requiere que la política encuentre una síntesis, porque indudablemente los países necesitan infraestructura y necesitan crecimiento económico que haga posible brindarles oportunidades a sus habitantes. Por lo tanto, esto es altamente positivo. Estas estas discrepancias o estas, estas opiniones de orden profesional. Lo mismo sucede con la política para la vía navegable. Si hay algo de bueno que ha sucedido en estos últimos meses ha sido que, por primera vez, no en 25 años, yo diría en más de 30, salvo cuando se concesionó el sistema de dragado en la Argentina, está a la altura de la agenda pública de la República Argentina. Y la multitud de voces que se han elevado, muchas contradictorias, algunas sin conocimiento de esta cuestión y de alguna manera pone en un nivel de riqueza por primera vez, insisto, esta discusión al tope de la agenda pública. Nosotros ya le hemos manifestado al senador Taiana que apoyamos la concreción de esta obra por todas las razones que se han dicho. Pero queremos agregar, por ejemplo: que, así como el sur bonaerense, la conectividad con el Atlántico, los intereses geoeconómicos son importantes para todo eso, no es menos importante tener una visión integral que muchos de nuestros compañeros han señalado alrededor de la reactivación de la navegación interior, que va a traer como consecuencia una expansión de la industria naval. Y en ese punto veo que hay una omisión muy grave desde el punto de vista de la política, de quiénes son los que tienen que armar el diseño de la vía navegable o de la política portuaria, fluvial y marítima de los próximos 20, 25 años. Hay muy pocas intervenciones que hablan concretamente del NEA. Ese brazo que estaría fuera de la Argentina continental, por así mencionarlo, que constituyen las provincias de Corrientes, de Misiones y de Entre Ríos. Y que indudablemente, indudablemente, tienen un potencial en cuanto a la carga. Tienen economías regionales que no pueden despegar como

consecuencia de la falta de infraestructura y que tienen el Alto Paraná como el gran eje vertebrador y logístico de esa zona. Que, por otro lado, es el único, es el único brazo de vía navegable que en Yaciretá tiene una exclusa de navegación que le permite llegar aguas arriba. El problema es que no, no es que no haya carga y oportunidades de crecimiento en la zona. El problema es que no hay infraestructura, no hay bodega nacional. Y yo siempre me pregunto respecto al dragado y a estas cuestiones, ¿Para quién hacemos el camino? ¿Los caminos que construimos son solamente corredores de exportación o deben tener el sentido de que se usan en ejes adonde se vertebra el desarrollo? Y esta es una cuestión que yo, por lo menos yo no veo claro. No solamente no veo claro en esta discusión, sino tampoco veo muy claro en cuanto a la discusión que tenemos sobre el resto de la vía navegable. Nosotros, nuestro sindicato, ha hecho una presentación, alrededor de todo esto se la he alcanzado por escrito a quienes organizan la audiencia pública y naturalmente creemos que adentro de todo proceso histórico y de proyecto de desarrollo y en este caso de navegación fluvial, tienen que estar contenidos los trabajadores. Es por eso que en mi presentación yo, al margen de este comentario muy breve, muy apretado, lo que digo es que hay que considerar en todos los pliegos de licitación que se hace la participación de los trabajadores y la representación de los trabajadores. Para nosotros es muy importante esta obra. Un canal no se construye de la noche a la mañana. Me parece que el canal Magdalena, por su ubicación, por su traza ubicada sobre la Bahía de San Borombón constituye un desafío logístico gigantesco en cuanto a la operatoria de dragado, y que quienes se hagan cargo de eso inevitablemente van a requerir de mano de obra especializada que tienen nuestras tripulaciones, de auxilio, de profesionales que tienen que garantizar y asegurar el normal desarrollo de semejante obra y que por nosotros, reitero, como ya se lo adelanté hace un tiempo largo al senador Taiana, nosotros estamos en favor porque mejora la infraestructura portuaria y de navegación tanto marítima como fluvial de la República Argentina.

Avances *de* investigación

En esta sección presentamos dos avances de investigación. Uno de ellos se refiere al trabajo de Walter Bosissio sobre los administradores gubernamentales en la Argentina. Se trata de un anteproyecto para el Programa de reconocimiento institucional de la UBA que será presentado por el Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos.

Otro trabajo se refiere a un proyecto de investigación sobre *lawfare* y reforma judicial que se desarrolla en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y que tiene como director a Alejandro Medici y como co-director a Daniel Cieza. El texto que se presenta es un aporte de Daniel Cieza. Incluimos también una interesante nota del especialista en archivos Gustavo Meoño sobre el Archivo de Prontuarios de la División de Investigaciones de la Policía de Rosario, considerado uno de los acervos documentales más importantes de Argentina y quizás del Cono Sur.

Gustavo Meoño fue el Director del Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala durante doce años y en estos momentos se encuentra radicado en la ciudad de Rosario. Considera que dentro de esos más de 700 mil prontuarios resulta particularmente interesante el prontuario del obrero de origen catalán Joaquín Penina. Ese expediente, deja constancia de un crimen cometido desde las estructuras gubernamentales que, en gran medida, constituye un antecedente de los métodos represivos del terrorismo de Estado, perfeccionados cuatro décadas después.

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

Profesionalización y dinámica del empleo público estatal: ¿cuerpo de elite o capacidades burocráticas potenciadas? Sobre la oportunidad y efectos en la realización de derechos de un cuerpo especializado de Administradores Gubernamentales en la Administración Pública Estatal

por Walter Bosisio

Introducción

La Administración Pública del Estado se nutre de un numeroso cuerpo de trabajadores y empleada/o/es que conforman la estructura institucional y dotan de funcionalidad a las capacidades de intervención pública en la Sociedad. Organizada en diferentes agencias e instituciones la burocracia estatal, desde donde emanan múltiples políticas públicas, se ha ido configurando en base a un proceso de complejización creciente en interdependencia con el desarrollo societal moderno y contemporáneo. "La burocracia pública juega un rol fundamental en el ciclo de las políticas públicas, desde la planificación y la implementación, hasta el monitoreo y evaluación. También tiene un papel clave en la producción de bienes y servicios esenciales (como la salud y la educación) y en la regulación del sector privado en algunos mercados. Asimismo, la burocracia pública puede funcionar como un ancla institucional, que brinda efectividad al sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho (Evans, 2012; Iacovello, 2015; Oszlak, 2014)." la vigencia del Estado de derecho (Evans, 2012; Iacovello, 2015; Oszlak, 2014)."

Los cuerpos administrativos o burocráticos constituyen un eje clave en la realización del Estado y sus capacidades de intervención. La profesionalización y capacitación del sector burocrático se torna fundamental para potenciar el desarrollo y la realización de derechos en las sociedades contemporáneas. "En particular, el servicio civil contribuye a dotar de coherencia y continuidad a las políticas públicas, limitando la discrecionalidad del poder político en el sector público (Zuvanic y Iacoviello, 2010; Evans, 2012). En esta línea, la burocracia desempeña un rol central para el fortalecimiento de las capacidades estatales. Existe considerable evidencia empírica para afirmar que las burocracias profesionalizadas y orientadas al mérito contribuyen a lograr el desarrollo económico y social. Por

^{1.} Diéguez, G. y Gasparin, J. (Abril de 2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf

ejemplo, Rauch y Evans (2000) encuentran que el desarrollo del servicio civil tiene un impacto positivo sobre las perspectivas de desarrollo económico. Evans y Heller (2013) sugieren que las mejoras en el desarrollo humano dependen también de la capacidad burocrática estatal." De modo particular, Peter Evans alude a la necesidad de contar con burocracias encastradas en la vida social y económica de los países, con una "Burocracia enraizada" que asegure vínculos y circulación de saberes y recursos entre la esfera estatal y el sector privado, como motor del desarrollo ampliado (y, podemos agregar, efectivización de derechos) en las sociedades (Evans, 1996).

Según diversos análisis sobre la estructura administrativa estatal en el período que va del año 2003 al 2015 "el Estado argentino expandió sus fronteras de funcionamiento, con un correlato en el crecimiento notable de la estructura del sector público a nivel nacional. Según datos de CIPPEC y ASAP (...) se crearon 6 nuevos ministerios, 21 organismos descentralizados, 20 nuevas universidades y 8 empresas estatales. Así, el Estado amplió su participación como proveedor de bienes y servicios, en particular en las áreas de transporte y energía, dando marcha atrás en varios procesos desregulatorios y privatizaciones emblemáticas como el caso de YPF, Aerolíneas y Aguas Argentinas, entre otros." Asimismo, se considera que se ha incrementado el gasto/inversión y la cantidad de empleados en la administración pública estatal: "el peso del gasto del sector público consolidado que incluye los tres niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, supera hoy el 40% del producto bruto interno (PBI)." Se produjo así "un incremento en el número de empleados públicos que desarrollan tareas en los tres niveles de gobierno. De acuerdo a los últimos datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el segundo trimestre de 2015, el empleo estatal explica un 18% de las personas ocupadas del mercado de trabajo argentino. En resumidas cuentas, el Estado contemporáneo es significativamente mayor y más complejo en tamaño y funciones de lo que era en 2003".5

Evaluar comparativamente modelos de organización administrativa y capacidades del empleo estatal en relación a la potencialidad de las políticas públicas para la realización y ampliación de derechos en un sistema democrático adquiere significatividad e importancia clave en pos de reflexionar sobre lógicas, capacidades y límites para el desarrollo societal integral. Analizar la dinámica del sector administrativo público del Estado en la historia reciente se torna de relevancia para comprender y evaluar el modo particular de organización del sector buro-

^{2.} Idem. Ant.

^{3.} Idem. Ant.

^{4.} Idem. Ant.

^{5.} Idem. Ant.

crático tras las propuestas e intentos de innovación institucional con la implantación de cuerpos especializados de técnicos y funcionarios al estilo de los denominados "Agentes Gubernamentales" (AG). El devenir del cuerpo de agentes estatales especialistas en gestión y administración desde el período de creación alfonsinista recobra significación e interés frente a actuales planteos propositivos de nuevas reformas de los modelos organizacionales de la planta laboral de la Administración Pública con el fin de optimizar y potenciar las capacidades estatales de intervención en la sociedad.

Breve análisis de modelos de administración pública, relaciones laborales y empleo público estatal en la historia reciente

Realizar un análisis global de la historia de las políticas organizacionales aplicadas en torno a las relaciones laborales y la planta administrativa estatal en las últimas décadas (sobre todo luego de las profundas reformas de los vínculos Estado-Sociedad librados desde los años noventa en los finales del siglo xx) procura acercar algunas claves para una perspectiva de diagnóstico situacional en pos de una mejor toma de decisiones en el sector.

De modo sintético, cabe sostener en base al registro de numerosos trabajos e investigaciones sobre las reformas del Estado en la región de América Latina en dicho período (Oszlak, 1999; Ramió Matas, 2001; López, 2005; Blutman, Hoya, 2009; Felcman, Blutman, 2011; entre otros) que se pusieron en marcha políticas institucionales que produjeron "una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo xx, a un modelo gerencialista o de *New Public Management* (en adelante, NPM), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma. Sin embargo, ni el esquema weberiano se había aplicado en su totalidad, ni los dispositivos del NPM se plasmaron plenamente en la Administración Pública Argentina (Felcman; Blutman, 2011)".6

Bajo otras miradas cabe señalar, también brevemente, que desde perspectivas afines a la defensa del colectivo de trabajadores estatales se registran comentarios críticos sobre el funcionamiento del sistema burocrático estatal argentino en cuanto a las dinámicas y reconocimiento de derechos laborales al tiempo que se sostienen reflexiones explicativas del fenómeno registrado en los últimos decenios: "Podríamos caer en el error de afirmar que el Estado es un pésimo empleador y que ha incumplido con todas sus obligaciones, pero somos conscientes de que lo que subyace es una sistemática apropiación del Estado y de la Administración Pública Nacional por parte de los gobernantes de turno y otras fuerzas

^{6.} Gustavo Blutman, Agustín Hoya: Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019), en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112019000200040

empoderadas, que hacen gestión en interés propio o de un sector de lo que debe ser administrado para todos."⁷

Se sostiene así que muchas de estas políticas modernizantes de la administración pública buscan como objetivo el logro de discrecionalidad en la funcionalidad burocrática y a la vez generan como efecto esquemas de disciplinamiento y debilitamiento de las fuerzas resistenciales de la/o/es trabajadores. "Esta apropiación se practica, justamente, debilitando a sus trabajadores. Esto se debe a que las contrataciones a través de figuras como la locación de servicio o el monotributo, la sujeción a renovación anual de contratos, son artilugios para que los cargos de conducción puedan ser designados discrecionalmente y para coaccionar frente a todo intento de reivindicación legítimo o, incluso, la posible insubordinación frente a directivas que suelen ser, en el mejor de los casos, ineficientes dilapidaciones de recursos."

En definitiva, desde hace un tiempo considerable en la historia reciente se han planteado numerosos diagnósticos de alerta y peligrosidad -sobre todo bajo el auge de ideologías de corte neoliberal- en torno al crecimiento y manejo del aparato administrativo o burocrático estatal, con supuestas soluciones centradas en la necesidad de ejecución de numerosas y profundas reformas que han ido configurando a un tipo de Estado ligado a un modelo de desarrollo que aún dista de ser considerado integral. Así, se ha dado lugar a un "Estado que quiso ser transformado en una gran cantidad de oportunidades, apelando a una terminología altamente ecléctica y ambigua: Reforma del Estado, Reforma Administrativa y Modernización del Estado. Estas nociones han permanecido en la teoría y práctica política durante las últimas décadas del siglo XX y principios de siglo XXI." Cabe señalar que estos dispositivos se sustanciaron en la construcción semiótica de un lenguaje innovador propulsor de las políticas de "reforma" y "modernización". De allí que se aplicaran términos como "capacidad", "efectividad", "legitimidad", "autonomía", "transparencia", "accountability", "governance", "responsiveness", (Guiñazú, 1999)9 en la difusión y construcción de una serie de significaciones en entornos académicos y medios masivos de comunicación que se tornarían parte del sentido común que atravesaría a la sociedad argentina. Podrá observarse la batería discursiva empleada por organismos internacionales

^{7.} Dávila, F.E., Autón, O.A., Cascante, M.C. (2018): El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional: el caso argentino. El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional, disponible en: http://www.world-psi.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-la-administracion-publica-nacional-el-caso-argentino

^{8.} Idem. Ant.

^{9.} Gustavo Blutman, Agustín Hoya: Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019), en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112019000200040

propulsores de estas reformas, como el Banco Mundial en los términos de: "capacidad", "efectividad", "legitimidad" y "autonomía". Al mismo tiempo se dio lugar a la emergencia de terminologías, estrategias y sistemas herramentales propulsoras de estas reformas: "Ideas como reinvención del gobierno, nuevo gerenciamiento público, reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones, y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos en las últimas décadas."¹⁰

A modo de primera reflexión conclusiva sobre este período (signado a grandes rasgos por el denominado "Nuevo Gerenciamiento Público" (NPM) con sus devenires y actualizaciones), se suele afirmar que más allá de discursos y algunas prácticas reordenadoras no se produjeron cambios sustantivos en la cultura organizacional, en el rediseño tecnológico ni en la modalidad de administración y gestión de la planta de personal. Un análisis asentado en un enfoque técnico fiscalista y discursividad organizacional eficientista cimentó las bases reformistas en contextos de crisis socioeconómica agudizada. Se promovieron políticas reformistas centradas en una minimización del aparato estatal (downsizing), a partir de la aplicación de diagnósticos y respuestas ceñidos a problemáticas fiscales (Oszlak, 1999). En base a la creencia de encontrarse frente a un aparato estatal hipertrofiado, el plan de reformas planteado se circunscribió solamente a planteos de tipo reduccionistas. En ese contexto, la burocracia pública estatal no registró numerosos cambios positivos en su estructura interior. "Salvo algunas pocas y aisladas excepciones, no se registraron logros relativos al rediseño de plantas de personal, a la implementación de sistemas de carrera administrativa, a la capacitación del personal, a la desburocratización de procesos y a la incorporación de sistemas de información y nuevas tecnologías."11

Postdictadura y transición democrática en el empleo público: la creación del cuerpo de administradores gubernamentales en Argentina. Su impacto y posible actualización en el siglo XXI

Fundación organizacional de AG durante el alfonsinismo

La reflexión sobre el tópico de la eficacia y eficiencia en la Gestión Pública en Argentina implica adentrarse en las experiencias llevadas a cabo en la historia reciente, en la surgente democracia del período postdictatorial. "En 1984 el entonces presidente argentino Raúl Alfonsín se propuso la formación de un cuerpo

^{10.} Idem. Ant.

^{11.} Idem. Ant.

de funcionarios de 'elite', y bajo esta consigna surgió el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales. El país había recuperado su democracia recientemente y se necesitaban medidas que generaran transparencia institucional, el espíritu de la iniciativa era romper la escisión entre roles políticos y administrativos, inspirándose en el modelo de la *École nationale d'administration* (ENA), Francia. (...) Actualmente, las convocatorias para integrar este cuerpo están suspendidas, pero los administradores gubernamentales continúan cumpliendo funciones, camino a su extinción."¹²

El Cuerpo de AG durante el gobierno del menemismo

Los procesos de reforma estructural implementados por el gobierno justicialista neoliberal de Carlos Menem durante la década de los 90 impactaron en una reducción considerable de la estrategia "modernizante" del aparato estatal a través del cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) introducida por el gobierno postdictatorial alfonsinista. Siguiendo el trabajo de Rizzo cabe señalar que "(d)urante el gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999) solo egresó una promoción de AG en 1995, y él mantuvo la tradición iniciada por el presidente anterior de entregar personalmente los diplomas a los graduados, después de todo, los AG habían sido formados para ser 'los hombres del presidente". ¹³

El devenir de los AG durante el menemismo se relaciona asimismo con un contexto de precarización generalizada donde se pone en jaque la estabilidad del empleo público como una de las medidas clave de la reforma (y ajuste) del Estado. En este mismo período, 'había comenzado una sistemática incorporación de personal contratado' (Piemonte, 2005, 18-21 de octubre). Esta práctica de contratación de personal se fue extendiendo y hoy es común en los diferentes niveles de la administración pública (Cao et al, 2016). Una suerte de planta burocrática en paralelo al empleo de planta estable se fue construyendo en base a un sistema de precarización formal bajo la figura del/a "contratado/a". A continuación, se sostiene que esta situación produjo un efecto de perjuicio para la planificación y organización de un plantel estatal profesionalizante (como podría ser el planteo construido en torno a la configuración de los denominados AG). "Más allá del daño que pudo ocasionarle al Profag, fue una modalidad que perjudicó en gran medida cualquier intento de 'profesionalización de la función pública', en el sentido antes planteado, donde se pudieran implementar medidas de media-

^{12.} Rizzo, Natalia (2018): "Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina", en: http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n52/0121-5167-espo-52-00082.pdf.

^{13.} Idem. Ant.

^{14.} Idem. Ant.

no y largo plazo para seleccionar, formar y ofrecer posibilidad de crecimiento a funcionarios públicos. A diferencia del cuerpo de AG, considerados funcionarios de «planta permanente», el sistema de contratación no garantiza la estabilidad del empleo. Precisamente, uno de los puntos críticos referidos a garantizar un sistema meritocrático es evitar los despidos arbitrarios (Longo, 2013, 29 de octubre-1º de noviembre). El cuerpo de AG no se ha visto sometido a este tipo de situaciones, como sucede en general con los funcionarios de planta acorde con lo establecido en la Constitución Nacional."¹⁵

En 1993, a menos de diez años de la puesta en marcha del Profag, Oszlak (1993) realizó un primer balance de lo recorrido hasta ese momento: "Al parecer los puestos ocupados por los AG en el sector público se encuadrarán principalmente en las categorías de asesoramiento y ejecución, más que en funciones de conducción. La creación del Sinapa (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) y especialmente el Régimen de Cargos Críticos [...] parece haber puesto algunos límites a la ilusión de los AG de ser la única fuente de provisión de altos gerentes para el sector público (15)". 16

El modelo de reforma de la carrera administrativa y organizacional de la planta de empleo público generado desde la incorporación del Sinapa alejará los alcances del proyecto de formación del cuerpo de AG como dinamizadores de una nueva estructura de conducción burocrática estatal. Aquella organización de elite estatal verá diezmar su sueño fundacional frente al devenir de las transformaciones estructurales de los noventa: "varios años después un AG señaló que con la aparición del Sinapa 'quedó un poco más lejos aquélla idea primigenia de Roulet, para quien todas las máximas responsabilidades administrativas del Estado debían ser ocupadas por egresados del Programa de Formación de AG' (Negri, 2005, 18-21 octubre)."¹⁷

Disolución del cuerpo de AG durante la gestión de De La Rua

Finalmente, durante la gestión aliancista que incorporaba como ala dominante al radicalismo conservador representado en la figura presidencial, la lógica y estructura organizacional administrativa pública de los AG llegaba a su fin. Aún con los lobbies de máximas figuras políticas (del mismo ex presidente y creador del cuerpo de AG, R. Alfonsín, junto a otras figuras dirigentes sociales) la medida de la disolución formal del cuerpo de Administradores Gubernamentales no pudo

^{15.} Idem. Ant.

^{16.} Oszlak, O (1993), citado en Rizzo, N. (2018): Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina en: https://www.redalyc.org/jatsRepo/164/16455223005/html/index.html

^{17.} Rizzo, Natalia (2018).

deshacerse. Rizzo (2018) señala que "(u)nos años después, durante la gestión de Fernando de la Rúa (1999- 2001), el ministro de Economía, hablando por cadena nacional, anunció la disolución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, entre otros organismos. Luego de ese anuncio el Cuerpo de AG y otros actores vinculados a ellos se movieron rápidamente buscando dar marcha atrás con la decisión, incluyendo al expresidente Raúl Alfonsín y al entonces cardenal Jorge Mario Bergoglio (comunicación personal, Sergio Ernesto Negri, 29 de julio, 2016). A su vez, Groisman recuerda que luego de la medida adoptada por el Gobierno nacional recibió el llamado del presidente Alfonsín solicitándole preparar un informe sobre el desempeño del Cuerpo de AG, con el fin de dotarse de argumentos que valoraran el trabajo de este grupo, ya que el mandatario había asumido el compromiso personal de impedir la disolución del programa creado durante su gestión (comunicación personal, Enrique Groisman, 6 de julio, 2016)." (Rizzo, 2018)

Breve análisis del devenir e impacto del Profag y el Cuerpo de Funcionarios AG

Diversos trabajos se preguntaban a inicios de los años 90 en torno a la experiencia de la conformación del cuerpo de personal especializado denominado "Administradores Gubernamentales" (AG) sobre el logro de esquemas de dinamización a nivel público gerencial o la configuración de una nueva cultura burocrática centrada en una carrera meritocrática de elite (Oszlak, 2002, 2001). Perspectivas positivas sobre este tipo de configuraciones administrativas del ámbito público como las de Rizzo sostienen: "hoy se puede afirmar que la idea de que los administradores gubernamentales (AG) lograran desarrollar su propia cultura burocrática no fue conquistada." Y entre sus causas se señala que "(s)u dispersión dentro de la administración nacional, sumado a su reducido número no les ha permitido una correlación de fuerzas apropiada para instalar una cultura propia, ni buena ni mala. Las normativas de funcionamiento del programa indican que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales funciona a partir de la demanda de los organismos, es un cuerpo móvil que realiza rotación periódica de sus funciones y al ser un grupo que no logró extender su reconocimiento ha sido relegado por los diferentes gobiernos que deberían ser quienes los demanden en función de sus objetivos."18

Una descripción de la dinámica asumida y devenida por este cuerpo de AG muestra que "(s)i bien los AG logran moverse entre las distintas dependencias del Estado, principalmente de manera lateral, esto ha sido resultado del conocimien-

^{18.} Rizzo, Natalia (2018).

to sobre el campo estatal que han cultivado, más que de estrategias gubernamentales para aprovechar ese recurso. Como consecuencia de la indiferencia de los gobiernos y de su experticia, los AG buscan sus propios destinos y, luego de esto, a partir de los contactos que tienen en diferentes ministerios, 'se hacen pedir', ya que dentro del mundillo de la administración pública pueden ser reconocidos, pero esto no siempre es suficiente para que todos los AG cumplan las funciones para las que fueron formados. Si bien la ocupación de cargos gerenciales por parte de los AG se cumplió en algunas ocasiones no fue la regla". ¹⁹

Las perspectivas de análisis encontradas en la literatura sobre esta temática en general son de carácter positiva, y no se detectan informes de tono negativo. Así, se observa en varias investigaciones de especialistas que "(s)e debe destacar que no se encontró ningún informe o documento que evalúe negativamente la función de los AG, las medidas que tendieron a perjudicar el Profag se desarrollaron en el marco de otras políticas públicas, que no evaluaban negativamente el programa, por el contrario, ni siquiera lo consideraron. El Profag cumplió con el objetivo de seleccionar y entrenar funcionarios altamente calificados, formando profesionales de Estado, pero su falta de continuidad y su reducido número frustraron el principal objetivo que planteaba el programa: la transformación «desde adentro» de la administración pública".²⁰

Se promueve así una mirada optimista sobre los objetivos y horizontes de realización del Profag en cuanto a la posibilidad de promoción de mejores condiciones para el desarrollo de una Administración Pública en democracia. Pero se señalan los límites que el mismo sistema gubernamental ha generado en cuanto a las posibilidades de expansión de este tipo de experiencias de profesionalización de la gestión pública: "El Profag fue una política desarrollada de manera comprometida con la democratización de la administración pública, cuidadosamente pensada para valorar criterios meritocráticos de ingreso al Estado, pero no logró mostrar este aspecto con fuerza. Las pocas experiencias de procesos de profesionalización del servicio civil en Argentina revelan que este no ha sido un tema presente en la agenda gubernamental, los otros programas —AP, Economistas de Gobierno— fueron también empresas aisladas y modestas que no lograron perdurar".²¹

Cabe señalar por otra parte que programas de formación de cuerpos de elite provocan resistencias en diversos estratos que no son parte de dichas estructuras. Asi se verá cómo se generan distancias, acciones directas de subestimación e

^{19.} Idem. Ant.

^{20.} Idem. Ant.

^{21.} Idem. Ant.

indiferencia frente a los AG por parte de otros funcionarios públicos o agentes del Estado (plantas directivas, profesionales, técnicas, sobre todo). Por otro lado, "(l)a profesionalización de la función pública parece una empresa inabarcable. Al respecto, se vio que la experiencia del Instituto del Servicio Exterior de la Nación en Argentina estuvo precedida por décadas de ensayos, también los casos de Chile y Perú fueron consecuencias de experiencias previas. Todo parece indicar que el esfuerzo es de largo aliento y requiere proyectos que logren trascender los gobiernos".²²

¿Ventajas o desventajas de un cuerpo de elite estatal como los AG hoy en la segunda década del siglo XXI en Argentina? ¿Potenciación de políticas públicas y realización de derechos de les trabajadores o reproducción de lógicas endogámicas privilegiadas?

Varios estudios señalan límites y críticas al modelo de organización de la burocracia estatal contemporánea. Un informe del CIPPEC sostiene que durante el período gubernamental del kirchnerismo la mitad de la planta que había ingresado con concurso (sobre todo los altos mandos directivos) al terminar en 2015 se encontraba en una situación donde el 75 u 80% nombrado de modo discrecional, sin haber entrado por concurso en dichos altos mandos. Así, se señala la presencia de marcados mecanismos de flexibilidad de nombramientos de los agentes estatales, los cuales son observados solo como discrecionales. Se afirma que falta reforzar cuestiones ligadas a la perseverancia y la tarea proba de la gestión pública realizada a largo plazo. De algún modo se reclaman ideales modernos de cierta burocracia weberiana (que obre "sin amor y sin odio", con funcionarios públicos que sólo se atienen a la ley) como modo de resolver las inequidades y problemas que aquejan a la Administración Pública en su gran volumen de empleados y un consecuente gasto público que debe sostener toda la sociedad. Se abre así el debate acerca de cómo se genera una interfaz entre la flexibilidad de la sujeción a los requerimientos políticos de la gestión gubernamental de turno con la necesidad de sostener ciertos principios y conocimientos y valores de conocimientos de la estructura burocrática estatal.

Ahora bien, se abren aquí discusiones sobre las lógicas del funcionariado público, que remiten a antiguos planteos que el mismo Weber trajera a la escena del debate y reflexión, como *El político y el científico* o sobre la política y la burocracia. Lo que se puede señalar asimismo es que la técnica y la burocracia tampoco son neutrales, dado que siempre existe una concepción, una ideología que la sostiene, así como el cuerpo de la misma ley, que anima y refrenda. De allí los alcances re-

^{22.} Idem. Ant.

lativos que presenta la técnica administrativa, para derribar argumentaciones que la piensan en términos neutrales y no como producciones ideológicas y políticas.

En cuanto a una reflexión crítica sobre los cuerpos de los AG cabe sostener que estos han terminado planteándose como cuerpos de elite, como vanguardia, desde donde se derramaría virtuosidad hacia el resto del funcionarado público. Pero la práctica de esta suerte de teoría del "derrame burocrático" no logra el impacto adecuado, ideado, imaginado, planeado, dado que ese derrame no suele ser masivo y cuando solo queda atado a un reducido número como cuando se aplicó dicho proyecto desde el gobierno de Alfonsín. Un análisis de Oszlak señalaba que se habían gestado mil cargos para dicho cuerpo de AG cuando en realidad había ocho mil cargos directivos o puestos a cubrir. Esta situación llevó a que hubiera cerca de doscientos cincuenta AG inicialmente y que hoy solo queden cincuenta.

Cabe afirmar entonces que la idea de la imitación virtuosa y o el derrame potente y bondadoso no se ha verificado en la realidad administrativa público estatal. Hay que revisar el valor pleno del cruce entre meritocracia e igualdad de posiciones y oportunidades y valores positivos para trasladar a toda la administración pública (diferentes niveles y cargos que se ocupen y en las distintas áreas jurisdiccionales). Las cuestiones de elites suelen terminar generando procesos de autonomía de esas elites, que muchas veces, más que generar beneficios producen aislamientos: separaciones, fragmentaciones, hasta rencores (e el personal no implicado) y no promueven el anhelado objetivo buscado.

Esta situación se liga a una crítica de las vanguardias en general, de allí los alcances más generalizados que se otorgan desde las teorías más populares, acerca de los procesos de transformación social. Pero, siempre hay grupos, en las distintas áreas y o campos sociales, y liderazgos presentes en la historia de las organizaciones y de las sociedades. Hay que tratar de analizar cómo se expanden esos valores y virtudes que se van librando hacia el resto del cuerpo social, en este caso, hacia el resto del cuerpo burocrático. Como se generan incentivos y recursos para que la mayoría de los empleados del Estado se vean implicados y estimulados a su formación, capacitación y mejora en sus intervenciones en los procesos productivos estatales, con los correspondientes reconocimientos públicos y asignaciones salariales monetarias que se merecen. Así, las experiencias del mismo caso argentino deberían mostrar no tanto aires melancólicos o de pérdida por no haber aprovechado la experiencia de los AG (por mas virtuoso que se lo haya pensado) y observar cierta decadencia de la idea y práctica de los mismos, sino antes bien, pensar en la melancolía y tristeza por no haber logrado en la administración pública en general sino una desintegración generalizada, sobre todo a partir del impacto del neoliberalismo de los años 90 (con una estructura administrativa y técnica paralela, y desde el mismo SINAPA).

Los AG se han movido con aires de privilegio, de tecnócratas, de elite. Aires de saber especial del funcionario público que lo confrontan con la idea del requerimiento político. El problema es que cuando sólo se está atado a los vaivenes políticos o requerimientos del momento, de la coyuntura, también se pierde de vista la construcción de cierta estructuralidad de la política pública, y que se tornan parte de las tensiones a resolver.

Respecto de la cantidad de integrantes del cuerpo de AG se abren las reflexiones sobre las teorías de las elites. Así podemos ver las lecciones de Robert Michels sobre la "ley de hierro de las oligarquías". Uno de los problemas de las elites emerge al no estar en continuo contacto con las bases, y allí se producen cuerpos que se autonomizan, o antes bien, fragmentan y alejan, se recortan, y pueden terminar trabajar para ellos mismos. De allí que de elites pueden tornarse oligarquías, "el gobierno de los mejores para los mejores". Allí se abre una discusión para revisar: el control de ese saber especializado, que justamente cuando se lo democratiza, amplifica y populariza, se pierde tal vez potencia original en la innovación vanguardística pero se gana también en la masividad y cierta noción de igualdad. Siempre se abre la tensión entre la potencia de la libertad individual y los efectos distributivos de la igualdad, que a veces retrasan innovaciones. Pero allí se abren debates a entablar.

La idea de plantear el político frente al administrativo o burócrata, se abre como falso dilema. Allí hay unos cruces para seguir evaluando. Por eso, volver a repetir una experiencia de un escaso número de miembros hiperformados, de un cuerpo elitista meritocrático e hipertecnocrático ha demostrado en la experiencia argentina que no redunda sino que genera islas, no derrama, donde el efecto imitativo es acotado. Antes bien, hay que intentar modelos de integración mayoritario, que por un lado promuevan la regularización de puestos de trabajo, frente a un escenario de trabajadores hiperprecarizados, mal localizados y reconocidos en sus puestos y calificaciones, en condiciones de trabajo que no son las adecuadas con contratos de precarización. Si no se quiebra esa inequidad y desigualdad pensada en este momento como fundante de la actual situación de la administración pública, se abona una estructuración inadecuada y de malestar. Si el intento es potenciar la valoración meritocrática de la función pública en un reducido número tampoco dará sus frutos, y esto se observa en la misma historia y evidencia empírica que demuestra y puede dar cuenta de esta situación.

De allí que la necesidad en este momento histórico tiene que ligarse a dotar a la mayor cantidad del personal empleado público de la mayor formación posible a través del INAP, mejorar la situación de carrera, reconocer las condiciones, la formación, los puestos; pagar mejores salarios... La formación de un cuerpo público burocrático que se perciba y sienta digno de ser tal, de la ocupación que

realizan, y puedan resistir las oleadas de la cooptación que realizan los grupos concentrados de poder, de distintas corporaciones, sobre todo las corporaciones económicas (para revisar y poner límites a la relación entre las elites económicas y la cooptación del Estado).

Si se lleva a cabo un plan de valoración de los empleos burocráticos también se podrá poner cierto control y resguardo frente a los avances de cientos de CEOs y gerentes corporativos en su intento de cooptación del Estado. De allí la necesidad de dotar de reconocimientos y concursos a mayor cantidad de empleados del Estado y apertura a la competencia, con el ingreso de numerosos egresados universitarios que podrían incorporarse a la administración pública y dotar así al Estado de mayores y positivas capacidades de transformación societal y de ampliación y realización de derechos.

Breves ideas finales

A modo de reflexiones en construcción, cabe pensar que la creación de cuerpos de élite en el servicio de administración pública estatal ha evidenciado que no se logró potenciar las capacidades de intervención del Estado y transformación de la Sociedad en pos de un mejor desarrollo integral y ampliación de derechos. Por ende, a más de tres décadas de la experiencias de configuraciones organizacionales de estructuras públicas como los AG, fortalecer un cuerpo ampliado de agentes y empleados que hacen a la burocracia estatal puede implicar una posibilidad más certera para el logro de objetivos de transformación y "modernización" de la capa administrativa. Dejarse llevar por "cantos de sirenas modernizantes" y habilitantes de sectores elitistas en el Estado en base al triunfo ideológico cultural de nociones meritocráticas, más que ampliar las capacidades estatales han promovido círculos empequeñecidos y endogámicos que no han ni irradiado ni "derramado" saberes, virtudes y anhelos de imitación de una valoración particular de selección en base a "méritos" en el resto de los agentes y/o trabajadores de la Administración pública (en sus diversos niveles jurisdiccionales). Por el contrario, las experiencias de configuración y prácticas concretas de estos cuerpos de administración gubernamental quedaron encapsuladas, con dificultad de enraizar en la sociedad (Evans, 1996) y dentro del mismo aparato estatal.

Antes que estas opciones cabe suponer que convendría profundizar dinámicas estructurales y funcionales amplias e integrales que lleguen a toda/o/es les trabajadores del Estado, mediante aumento de recursos (presupuestario, etc.) y apoyo institucional dirigido al fortalecimiento y mejora de condiciones laborales y aumento salarial ligado a incentivos formativos y de capacitación, con horizontes claros y efectivos de una carrera profesional abierta a la diversidad de sectores, puestos y capacidades diferenciales de toda/o/es y cada una/o/e. Se debería

promover una burocracia de un Estado orientada a la realización de derechos, comprometida con la transformación para potenciar la igualdad, libertad y solidaridad necesarias para enhebrar las bases de una sociedad como la argentina que aún aguarda y reclama mayor justicia y realización de una democracia plena y un desarrollo integral.

Bibliografía

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2017) 12 notas de conceptos para entender mejor el Estado, las políticas públicas y su gestión, CAF. Recuperado de http://scioteca.caf. com/handle/123456789/1029

Blutman, G., Hoya, A. (2019) "Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019)", en *REAd. Rev. eletrôn. adm.* (Porto Alegre) vol.25 no.2 Porto Alegre May/Aug. 2019 Epub Sep 09, 2019, disponible en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112019000200040

Cao, Horacio; Rey, Maximiliano y Laguado, Arturo (2015) El Estado en cuestión. Ideas y políticas en la Administración Pública Argentina, Prometeo, CABA.

Dávila, F.E.; Autón, O.A.; Cascante, M.C. (2018) El futuro del trabajo en la Administración Pública Nacional: el caso argentino. Disponible en: http://www.world-psi.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-la-administracion-publica-nacional-el-caso-argentino

Diéguez, G. y Gasparin, J. (Abril de 2016) "El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?" Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf

Evans, Peter&Wolfson, L. (1996). "El Estado como problema y como solución." en *Desarrollo económico*, 529–562.

Felcman, I.; Blutman, G. (2011) *Nuevos Modelos de Gestión Pública*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires. Disponible en: https://administracionpublicauba. files.wordpress.com/2016/03/11-12-felcman-isidoro-y-blutman-gustavo-nuevos-modelos-de-gestic3b3n-pc3bablica.pdf

Gil García, Magdalena (2013) Una aproximación cualitativa al Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires: Representaciones sociales y percepciones subjetivas de los trabajadores estatales de la APP. Disponible en : http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.842/te.842.pdf

Guimenez, Sandra (2009) "La precariedad laboral en el Sector Público", en 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires. Disponible en: https://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p10_Guimenez.pdf

Harvey, David (2007) Breve historia del neoliberalismo, Akal, Madrid.

Iacovello, M. y Chudnousky, M. (2014) "La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en américa latina", Documento de trabajo, CAF. Disponible en: http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757

López, Andrea (2005) "Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo." en Thwaites Rey y López (eds.), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Prometeo, Buenos Aires.

Mitchels, Robert (2008) Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu Ed., 2da Edición, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1999a) "Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)", en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6. No. 14. Disponible en: www.oscaroszlak.org.ar

Oszlak, Oscar (1999b) "De Menor a Mejor: El Desafío de la "Segunda" Reforma del Estado", en *Nueva Sociedad*, No.160, Caracas. Disponible en: www.oscaroszlak.org.ar

Oszlak, O (2001) "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001.

Oszlak, O. (2002) Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública, Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002, en Arellano, David et. al. (2003): Retos de la profesionalización de la función pública, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela. Disponible en: http://www.oscaroszlak.org.ar/

Ramió Matas, Carles (2001) "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de Estado y cultura institucional", Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Venezuela.

Rizzo, Natalia. (2018) Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina en *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 82-105. Disponible en: http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a05

Thwaites Rey, M. y López, A. M. (2005) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal del Estado Argentino, Prometeo, Buenos Aires.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Disponible en: http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Villarruel, A., Echague, O., Vazquez, N. (2009) La situación de las Relaciones Laborales en el Sector Público de las Jurisdicciones argentinas, ASET 9 Congreso, "El trabajo como cuestión central", Grupo 6: Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical, disponible en: https://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p6_Villarroel.pdf

Zeller, Norberto y Rivkin, Ana (2003) "El empleo en la Administración Pública Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones", en: *Serie I Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Documento N°69, Instituto Nacional para la Administración Pública (INAP), Dirección de Estudios e Información.

FUENTES

Constitución de la Nación Argentina

Convenio Colectivo General para el Sector Público, aprobado por el Decreto 214/2006

Decreto 3413/1979

Decreto 434/2016

Ley 24.185 de Negociación Colectiva para el Sector Público (reglamentada por el Ley de Contratos de Trabajo, Decreto 447/98)

Ley 25164 de Empleo Público

Ley de Contratos de Trabajo

Primer Convenio Colectivo del Sector Público, homologado por el Decreto 66/99.

Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)

Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

Apuntes sobre lawfare en América Latina

por Daniel Cieza

Se usa la noción de *Lawfare* en referencia a estrategias tendientes a utilizar mecanismos judiciales de manera ilícita o irregular para dañar a dirigentes populares. Habitualmente se ejemplifica con la persecución judicial y mediática en contra de los ex presidentes Lula da Silva, Cristina Fernández, Rafael Correas y Evo Morales, por parte de gobiernos conservadores que los sucedieron. Pero también forman parte del concepto de *lawfare* la persecución de dirigentes sociales o la protección grandes empresarios, a través de la manipulación del aparato judicial y de la prensa.

El lawfare o guerra judicial es una práctica que debe ser ubicada en un contexto más amplio ya que formaría parte de estrategias de dominación y construcción de hegemonía por parte del gran capital, las potencias imperiales y las élites locales. En rigor, el vocablo lawfare fue acuñado por un militar estadounidense, Charles Dunlap, en un artículo publicado en 2001 y comenzó a ser utilizado para describir una distorsión en los usos del Poder Judicial en diferentes países. Forma parte de una suerte de guerra integral que sucede a la doctrina de la seguridad nacional propia de la "Guerra fría".

Se trata de un fenómeno complejo que debe abordarse de manera multidisciplinaria. Deben utilizarse distintas perspectivas que la práctica académica parcela en Ciencias del Derecho, Sociología, Comunicación Social, Ciencia Política, Economía Política, Relaciones Internacionales, entre otras.

Algunos elementos básicos

Desde una perspectiva predominantemente sociológica es necesario remontarse a algunos teóricos como Immanuell Wallerstein o Aníbal Quijano que consideran que funciona desde hace algunos siglos una estructura de poder global llamada economía mundo o sistema mundo en la que operan formas de control en las diversas áreas de la vida social: en el trabajo, en la autoridad pública y en la subjetividad.

Quijano plantea como central el concepto de **colonialidad del poder** que tiene dos aspectos: por un lado la relación asimétrica y la dominación de las naciones centrales sobre las periféricas. Por el otro lado, el racismo, como justificación de la expoliación y la dominación. Con el falaz argumento de la superioridad de la raza blanca (eurocentrismo) durante siglos se ha transferido recursos naturales hacia los países centrales y se ha super-explotado la fuerza de trabajo local. De esta manera, en el sistema mundo han surgido potencias imperiales como Inglaterra en el siglo XIX y Estados Unidos en el siglo xx que desarrollan estrategias de control sobre los países dependientes (Quijano, 2014; Wallerstein, 2006).

Otro concepto fundamental es que en materia de dominación política y control de la autoridad pública funciona una **democracia restringida**, o **controlada**, también llamada de baja intensidad. El principio de igualdad ante la ley es una mera ficción, y la verdadera democratización implica superar el racismo y la clasificación social discriminatoria (Quijano, 2014; Wallerstein, 2006).

Respecto a las limitaciones del Poder Judicial realmente existente, algunos autores han señalado la **impunidad** de los delitos de los poderosos, y el **carácter sesgado** y **contradictorio** de las prácticas judiciales. Científicos sociales como Edwin Sutherland, Antonhy Giddens, Marcos Kaplan o Vincenso Ruggiero han mostrado cómo los grupos dominantes violan las leyes en forma sistemática, y con una llamativa impunidad, en particular en los "delitos de cuello blanco". También han observado el doble discurso y la escasa credibilidad del sistema normativo por parte de la mayoría de la población de algunos países y regiones del planeta.¹

Marcos Kaplan sintetiza esa última observación:

extraordinarias en la economía ilícita (Castel, 2004; Ferrajoli, 2006).

La mayoría de los grupos e individuos de las sociedades latinoamericanas perciben el código normativo como ineficaz e inválido para regir la conducta social. Aquel se manifiesta como doble discurso. Por una parte el discurso oficial, referido a reglas morales y jurídicas formalmente aceptadas por los grupos dominantes, y aprehendidas por los grupos subalternos, que exalta la ética del trabajo y el sacrificio y los principios formales del sistema democrático. Por otra parte, el discurso y la

^{1.} La impunidad de los poderosos en nuestro continente tendría raíces en las características de la génesis de los grupos dominantes de la economía. Los fundadores en Estados Unidos de los grandes imperios económicos fueron apodados los "barones ladrones" por sus prácticas delictivas y sus abusos de los trabajadores migrantes (Zinn, 1999; Giddens, 1995). Este rasgo del capitalismo en nuestro continente y en Europa Occidental se agrava con la globalización, ya que es muy difícil controlar el delito trasnacional y aumenta el sector de grandes empresarios que buscan ganancias

práctica del desconocimiento generalizado de los valores afirmados en el primer código, a través de comportamientos individuales sociales e individuales, tendientes al máximo beneficio con independencia de sus consecuencias sociales. Subterráneo con respecto al primero, el segundo discurso se convierte en fuente normativa. (Kaplan,1998:103-104)

Finalmente, otra de los rasgos de la democracia restringida que funciona en nuestro continente sería la tendencia a un estado de excepción permanente caracterizado por un predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes de la Constitución. Esto ha sido planteado por distintos sociólogos, entre los que se destacan Marcos Kaplan y Boaventura de Sousa Santos. Dice Santos:

Un poder político concentrado, tradicionalmente afirmado en una pequeña clase política de extracción oligárquica, supo crear a lo largo de los años inmunidades jurídicas y fácticas que redundaron en la impunidad general de los crímenes cometidos en el ejercicio de las funciones públicas. Esta práctica se transformó en la piedra angular de una cultura jurídica autoritaria en la que sólo es posible condenar hacia abajo (los crímenes de las clases populares) y nunca hacia arriba (los crímenes de los poderosos). Incluso los jueces no son vistos por los ciudadanos como los que tienen que la responsabilidad de castigar los crímenes de la clase política. Son vistos como parte de la clase política y tan autoritarios como ella. Curiosamente, sobre todo en América Latina, siempre que se habla de la corrupción relacionada con los jueces no es para hablar de la lucha contra la corrupción por parte de los jueces, sino más bien para hablar sobre la corrupción de los mismos, la venalidad de los jueces y funcionarios. (Santos, 2009: 97).

El papel de las potencias imperiales

Es necesario ubicar el *lawfare* como parte de una estrategia global de dominación impulsado por una de las potencias imperiales. En el contexto actual, no hay dudas que la potencia dominante en América Latina es Estados Unidos y que Latinoamérica es su "patio trasero". Esta potencia imperial desprecia los derechos humanos y realiza una interpretación sesgada de los tratados internacionales, ya que considera que las "personas" con mayores derechos son las grandes sociedades anónimas y que las mejoras en los niveles de vida o en la democratización son consignas idealistas. El rol de América Latina se limita al de proveedor de materias primas (Chomsky, 2012, 2002). Hay suficiente consenso sobre este punto, más allá de los vaticinios de algunos teóricos

como Wallerstein o Beinstein de que se trata de una potencia en decadencia.

El *lawfare* es parte de una doctrina global que sucede a la llamada doctrina de seguridad nacional que rige hasta los años 80 y que corresponde a la "guerra fría". La doctrina de la seguridad nacional aludía a una amenaza comunista en la región y bajo este discurso se entrenaron más de 30 mil militares latinoamericanos en la Escuela de las Américas de Estados Unidos (Feierstein, 2016). Ahora se habla de una amenaza más difusa (narco-terrorismo, corrupción populista, entre otros) que se debe neutralizar con una especie de guerra integral y preventiva, también denominada guerra de baja intensidad, guerra híbrida, etcétera. (Beinstein, 2018).

Esta estrategia de guerra difusa parte de reconocer las limitaciones de la estrategia de "seguridad nacional" y contiene los dos elementos clásicos de los mecanismos de dominación: la represión y la hegemonía en términos gramscianos (Gramsci, 1981). Por eso se articula la estrategia represiva y judicial con los medios masivos de comunicación y la batalla comunicacional en las redes sociales. No se trata solamente de la coerción, sino que también hay una búsqueda de consenso, aprovechando que el sentido común masivo está impregnado de racismo. Nunca hay que olvidar que la forma principal del control sobre la subjetividad pasa por el "eurocentrismo" y el mito sobre la superioridad de la raza blanca (Quijano, 2014).

El *lawfare* se articula con otros dispositivos y otras prácticas de dominación: la doctrina del narco-terrorismo, la práctica del "genocidio por goteo", la difusión de noticias falsas o *fake news*, el accionar de redes de ONG coordinadas y financiadas por agencias estadounidenses como la USAID y la NED, el accionar del Departamento de Justicia de Estados Unidos, etcétera.

Se reemplaza una estrategia basada en golpes de Estado, en asesinatos, desapariciones forzadas masivas y detenciones arbitrarias por razones políticas y sociales, con un fundamento falaz (la amenaza comunista) por otra estrategia más diversificada que incluye "golpes blandos", detenciones "legales" y ejecuciones extrajudiciales perpetradas por elementos para-estatales, con fundamentos más variados pero igualmente falaces (narco-terrorismo, corrupción populista, etcétera).

Indicios y evidencias del intervencionismo externo

¿Cómo se prueba la presencia e injerencia de la potencia hemisférica en el lawfare? Ya no se acepta aquella vieja consigna de la doctrina Monroe "América para los americanos", ni la presencia de tropas o asesores norteamericanos para combatir el comunismo. Todas las naciones del continente son formalmente autónomas y plenamente soberanas e independientes. Por lo

tanto, la intervención de Estados Unidos se hace bajo el paraguas de agendas de cooperación y asistencia técnica en temas como el "narco-terrorismo", la lucha contra la corrupción o el tema ambiental.

El periodismo de investigación ha señalado por lo menos cinco distintos senderos de la injerencia de Estados Unidos en asuntos internos de los países latinoamericanos:

- 1) Los cursos y adiestramientos que ofrecen Agencias de Estados Unidos a los jueces federales y policías latinoamericanos sobre corrupción y narco-terrorismo, etcétera.
- 2) La labor de los Embajadas de este país, especialmente en la cooptación de jueces y fiscales.
- 3) Los procesos judiciales impulsados por el Departamento de Justicia de Estados Unidos contra empresarios y políticos latinoamericanos.
- 4) La presencia de bases militares y de agencias como la DEA.
- 5) El financiamiento de ONG que actúan en Latinoamérica.

La crónica diaria y algunos periodistas de investigación demuestran que todos estos senderos se han recorrido recientemente y se siguen transitando. A título de ejemplos no exhaustivos se puede mencionar los siguientes hechos: en el 2016 se organiza en Buenos Aires un importante taller destinado a unos cuarenta jueces federales de Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay sobre temas de narcotráfico y ciber-delito, financiado por el Gobierno de Estados Unidos (*Infobae*,15/5/2016). En el caso de Brasil, el Juez Sergio Moro, quien condenó a Lula, magistrados de distintos Estados provinciales y cincuenta policías, participaron del Projeto Pontes, organizado por el Gobierno de Estados Unidos.

En segundo lugar, hay numerosas notas sobre el accionar de funcionarios de embajadas de Estados Unidos que se filtran en los documentos conocidos como WikiLeaks que revelan miles de cables entre el Departamento de Estado y las embajadas. Escritores como Santiago O'Donnell y Martín Becerra han analizado estos cables que muestran estrechas relaciones de la Embajada en la Argentina con dirigentes políticos y dueños de multimedios (O'Donnell, 2014; Becerra-Lacunza, 2012). Mención especial merece el embajador en Argentina, Edward Prado, un ex juez que se propone asesorar magistrados argentinos y proteger empresas de su país contra la corrupción y que invita especialmente a la embajada norteamericana a festejar su día patrio a los emblemáticos magistrados Claudio Bonadío y Stornelli (Verbitsky, 2018).

En tercer lugar, hay evidencias concretas que la causa conocida como Odebretch, que afectó a la principal empresa de Brasil y a numerosos políticos y empresarios de Brasil, Perú, Colombia y Ecuador, fue impulsada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos. En esta causa Lula, ya condenado por Moro, también es imputado, y es detenido el vice-presidente de Ecuador, Jorge Glass, vinculado a Rafael Correas. Asimismo, en una investigación iniciada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos se ordena la detención de Nicolás Maduro acusado de "inundar Estados Unidos de cocaína". (BBC News Mundo, 26/3/2020).

También es significativa la presencia del Comando Sur de las Fuerzas armadas de EE.UU y de la DEA en Argentina y Brasil. En los últimos años, se firmaron nuevos convenios con Macri y Bolsonaro para incrementar dicha presencia. El Comando Sur de Estados Unidos realizó ejercicios presuntamente en defensa del medio ambiente en la triple frontera y en la provincia de Misiones (*Resumen Latinoamericano*, 30/6/2019) y se abrió una base en Ushuaia con aparentes fines científicos.

Por último, es notable el crecimiento de ONG financiadas por agencias de Estados Unidos como USAID y NED que intervienen directamente en la política interna de varios países de América Latina (Calvo Ospina, 2007; Golinger-Allard, 2009).

El rol de las elites locales

Es necesario encuadrar el *lawfare* como una estrategia de dominación impulsada o estimulada por las potencias imperiales, pero que necesita el apoyo y la participación de las élites nacionales. Las llamadas burguesías nativas establecen alianzas con los grupos extranjeros a lo largo del siglo xx, y en general se subordinan a las políticas imperiales.

De la guerra judicial participan las élites locales que intentan destruir a sus adversarios políticos. Los casos de Dilma y Lula, en Brasil, de Cristina Kirchner, Amado Boudou o De Vido en Argentina, de Rafael Correa y Jorge Glas en Ecuador, de Evo Morales y varios de sus ministros (Carlos Romero, Gustavo Torrico) en Bolivia son muy claros. Las persecuciones de todos ellos no son fruto exclusivo de presiones de la potencia hegemónica, sino que hay maniobras de grupos políticos y económicos locales.

Así como la potencia imperial fue aggiornando su estrategia, también las élites locales utilizan nuevos métodos entre los que se destaca una férrea alianza con multimedios locales. Ya no priorizan sus relaciones con militares golpistas, sino que utilizan como fuerza de choque a periodistas expertos en *fake news* que, a su vez, son respaldados por los propietarios de los multimedios. En rigor, la mayoría de los multimedios también son actores económicos.

En cuanto a las élites locales se puede distinguir dos grupos. El primero es el de los dueños y CEOS de grandes empresas. Sus actos son descriptos por el jurista Raúl Zaffaroni en esta forma:

...cometen delitos a granel: estafan en dimensiones astronómicas, endeudan en administraciones fraudulentas, explotan trabajo esclavo a distancia, extorsionan a Gobiernos, financian golpes de Estado, defraudan fiscos, instigan cohechos y prevaricatos, encubren y reciclan el dinero proveniente de todas las criminalidades organizadas del planeta se disputan la prestación de ese servicio. En síntesis: acumulan dinero. (Zaffaroni, 2019).

El segundo grupo está integrado por dirigentes políticos neo-conservadores, en su mayoría enrolados en la denominada Internacional liberal o partícipes de Organizaciones No Gubernamentales financiadas por los Gobiernos de Estados Unidos y algunos europeos. Se destaca la Fundación Internacional Libertad, con filiales en varios países de América Latina (Plehwe, Dieter-Fisher Karín, 2013). Pero también hay élites o burocracias provinciales, profundamente racistas, que ven en el *lawfare*, el mecanismo más apto para eliminar a sus opositores.²

Los ejecutores

El *lawfare* se ejecuta según una secuencia repetida en que se distinguen por lo menos tres etapas, que se caracterizan por estar teñidas de ilicitud. La primera es la obtención de información sensible de las víctimas, etapa en la que intervienen miembros de las agencias de inteligencia locales y eventualmente de agencias extranjeras. En esta primera etapa no solo se usan fuentes legales, sino que se recurre a operaciones de espionaje vedadas por la ley. En la segunda etapa intervienen medios de prensa que amplifican y "blanquean" la información obtenida por agentes de inteligencia con métodos oscuros, y preparan a la opinión pública. En una tercera etapa intervienen magistrados judiciales previamente cooptados que se declaran competentes mediante diversos artilugios (*forum shopping*, entre otros) y utilizan procedimientos judiciales provenientes de la experiencia estadounidense de dudosa legalidad, como el "imputado colaborador".

Esta secuencia está siendo reconstruida por magistrados judiciales de la Argentina, en diversas causas aún en trámite. Por el momento han sido procesados agentes de inteligencia, periodistas y fiscales federales, por delitos tales como violación de deberes de funcionario público, abuso de poder,

^{2.} Un ejemplo sería Gerardo Morales, el gobernador de Jujuy, que persiguió impúnemente a la parlamentaria del Mercosur electa y dirigente de un importante movimiento social, Milagro Sala (Verbitsky, 2017).

extorsión, asociación ilícita, etcétera. Entre ellos cabe mencionar a Marcelo D'Alessio, agente de inteligencia "inorgánico" que portaba una credencial de la DEA; Daniel Santoro, periodista del diario Clarín; y Carlos Stornelli, fiscal federal que intervino en varias causas contras Cristina Fernández.

En Brasil, se visibilizó la existencia de maniobras judiciales irregulares en el caso conocido como Lava Jato y los abogados de Lula Da Silva logaron demostrar la parcialidad de la actuación del juez Moro y de los fiscales.³

Objetivos inmediatos y de largo plazo

¿Cuál es el objetivo de la guerra judicial? Aparentemente el objetivo central es destruir a los dirigentes políticos progresistas y desprestigiar la política. Por eso la guerra judicial es presentada como lucha contra la corrupción (Romano, 2019). Por eso también las principales víctimas son los ex presidentes considerados como progresistas o nacional-populares: Lula, Cristina Fernández, Rafael Correa, Evo Morales.

Pero también habría otros objetivos inmediatos. Se asocia el sindicalismo con la corrupción. En la Argentina, el *lawfare* se ejecuta contra los dirigentes de importantes gremios. En una causa judicial los dirigentes del gremio de camioneros, Hugo y Pablo Moyano, son imputados y, paralelamente, se desarrolla una estrategia mediática de desprestigio y estigmatización.

Pareciera que también es un objetivo defender las grandes empresas norteamericanas y desvalorizar las locales. De hecho, los casos conocidos como Lava Jato, Odebretch y Cuadernos no sólo dejan como resultado el desprestigio de algunos políticos y empresarios locales, sino también la desvalorización de grandes empresas de Brasil, Argentina, Perú y México.⁴ Pero además hay una evidente protección judicial a grandes empresarios, tanto nacionales como extranjeros. Los juicios por delitos de lesa humanidad en la Argentina no dejan dudas.⁵ Hay más de mil integrantes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad condenados y ningún alto empresario con condena. El caso

^{3.} Una investigación del medio *The Intercept Brasil* reveló conversaciones privadas entre agentes públicos que participaron en la operación Lava Jato en ese país. Los hallazgos ponen en tela de juicio la imparcialidad de la investigación, pues muestra que los fiscales actuaron deliberadamente y coordinados con el juez Sergio Moro, para perjudicar al expresidente Luiz Inácio Lula da Silva. El Tribunal Supremo de Brasil anuló las condenas a Lula por considerar que el juez Moro no era competente.

^{4.} En el caso Odebretch fueron procesados decenas de empresarios de la construcción de Brasil, Perú y Colombia. En la causa conocida como "Cuadernos de las Coimas" el juez federal Bonadío procesó a más de veinte empresarios argentinos de la construcción acusados de cohecho y maniobras de cartelización de la obra pública. No hay directivos de empresas de EE.UU procesados en estas mega-causas.

más notorio es el del dueño del Ingenio Ledesma, Carlos Blaquier, que fue acusado y procesado por complicidad con la represión por la justicia de primera y segunda instancia, pero desprocesado por la Cámara de Casación, y protegido por la Corte Suprema que durante más de seis años ha mantenido el expediente sin resolver. El reciente fallo de la mayoría de la Corte, con la oposición de Carlos Rosenkratz sólo ordena un nuevo fallo de la Cámara de Casación, pero mantiene la impunidad de Blaquier.

Asimismo, del análisis de diversos casos de Latinoamérica surge la conjetura acerca de si algunos grupos acusados de narco-terroristas, no son en rigor víctimas de procesos de la *lawfare* que tienden a acallar la protesta social. En Argentina, Chile y Colombia se han denunciado a líderes sociales y comunitarios como terroristas para encubrir lo que Zaffaroni denomina "genocidio por goteo" (Zaffaroni, 2015; Uprimny-Sánchez Duque, 2010). En efecto, dirigentes de pueblos mapuches de Chile y Argentina, y de la "minga" del Cauca en Colombia han sido acusados de terroristas y secuestradores en forma arbitraria. No hay que olvidar que el *lawfare*, como parte de estrategias de dominación tiene un fuerte sesgo discriminatorio y que también selecciona a sus víctimas por el color de la piel.

Por último, parece haber otro objetivo de más largo plazo que se aprecia mejor si se ven los casos de Colombia, Venezuela, Bolivia o México. En esos países Estados Unidos impulsa una irreal guerra contra el narco-terrorismo que no se puede tomar en serio. Se busca desorganizar las sociedades y fomentar el caos para crear mejores condiciones para la apropiación de recursos naturales como el petróleo, el gas, el litio y el torio. En palabras del profesor emérito de la Universidad Nacional de La Plata, Jorge Beinstein:

Se trata de la estrategia del caos periférico. De la transformación de naciones y regiones más amplias en áreas desintegradas, balcanizadas, con Estados fantasmas, clases sociales (altas, medias y bajas) profundamente degradadas, sin capacidad de defensa, de resistencia ante los poderes políticos y económicos de Occidente, que podrían así depredar sus recursos naturales, mercados y recursos humanos (residuales). (Beinstein, 2018).

Conclusiones y reflexión final

No es casual que las victimas del *lawfare* sean políticos nacional-populares, activistas de movimientos sociales o sindicales y empresarios locales. No es

^{5.} Una investigación realizada por el Ministerio de Justicia, FLACSO y CELS sobre veinticinco grandes empresas estableció una clara responsabilidad de empresarios y gerentes en el proceso represivo. (Basualdo et al, 2015). Sin embargo, no hay ninguno condenado.

casual que los diseñadores, impulsores y ejecutores de este sistema perverso sean agencias imperiales y minorías antinacionales que admiran a las grandes potencias. No es casual que el *lawfare* utilice como excusa una presunta corrupción de las víctimas, y una superioridad moral e intelectual de los victimarios.

El relato de los medios de comunicación hegemónicos naturaliza y repite escenas donde aparecen políticos demagógicos, dirigentes sociales súbitamente enriquecidos, jóvenes fanatizados y empresarios locales tramposos, que son juzgados por jueces valientes y probos asesorados por embajadas y agencias de países serios. Este discurso mendaz forma parte de la colonialidad del poder y se ha repetido otras veces en la historia.⁶

El caso argentino es revelador. En la actualidad la Corte Suprema es presidida por un abogado que hizo sus estudios de pos-grado en Estados Unidos, que creó una cátedra sobre este país en una Universidad privada que dirigió, que fue apoderado de grandes grupos económicos, que no bien ingresó al máximo tribunal impulsó una sentencia judicial donde reducía las penas de los condenados por delitos de lesa humanidad, y que integra una asociación civil que fue y es integrada por miembros de diversos gobiernos dictatoriales.⁷

Es inadmisible una mirada colonial que idealice el sistema judicial de Estados Unidos y lo tome como punto de referencia No hay que olvidar nunca que hace más de ochenta años Edwin Sutherland describió a los grandes empresarios estadounidenses como delincuentes reincidentes e impunes. La discriminación, el racismo y la tolerancia a los delitos de cuello blanco, son consustanciales al sistema judicial que rige en los Estados Unidos (Giddens, 1995; Chomsky, 2012). El desprecio por el derecho internacional es patente, como lo prueban las decenas de invasiones a países soberanos y, en particular, agravia la dignidad el no acatamiento del derecho internacional de los derechos humanos. EE.UU nunca ratificó plenamente los principales tratados de

^{6.} Solamente si tomamos el siglo xx, en la Argentina fueron perseguidos y estigmatizados los dirigentes agrarios del Grito de Alcorta, como demuestran Rafael Bielsa y Pedro Peretti, o los líderes populares como Yrigoyen o Perón. El libro *Tiempos recios* de Mario Vargas Llosa muestra cómo el Imperio persigue y estigmatiza a Jacobo Arbenz, un líder Centroamericano, con una información digna de mejor causa, dada la posición política actual del autor.

^{7.} Carlos Rosencrantz hizo estudios de pos-grado en la Universidad de Yale, fue rector de la Universidad de San Andrés, donde creo la Cátedra Estados Unidos, fue apoderado de grupos económicos como *Clarín*, en su labor como juez encabezó el fallo "Muiño" donde se reduce la pena de un militar condenado por delitos de lesa humanidad, e integra la asociación civil Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, de la que formaron parte los dictadores José Uriburu e Isaac Rojas y que actualmente integran los empresarios Carlos Blaquier y Vicente Masot, acusados de complicidad con la última dictadura, y los ex funcionarios de dicho gobierno Alberto Rodríguez Varela, y Manuel Solanet.

derechos humanos, no es parte del Pacto de San José de Costa Rica ni acata las sentencias de la Corte IDH y ordena perseguir a los integrantes del Tribunal Penal Internacional en defensa de sus militares.

Como también es inadmisible aceptar la superioridad intelectual y moral de una auto-proclamada élite local. Se trata de altos empresarios, magistrados e intelectuales que han sido responsables o cómplices de procesos dictatoriales y genocidas desplegados con la excusa de la corrupción y la amenaza del comunismo y el terrorismo. La investigación histórica y sociológica, y los avances de la justicia, hoy han establecido que esos procesos forman parte de la historia mundial del genocidio y el terrorismo de Estado (Feierstein, 2016; Chomsky, 2002).

Así como la Argentina tiene el mérito de estar a la vanguardia de la investigación y castigo del terrorismo de Estado, hoy tiene la oportunidad de liderar un proceso de desenmascaramiento de nuevas prácticas de dominación y estigmatización que utilizan como herramienta algunos elementos del Poder Judicial y de los medios de comunicación.

Se trata de un Poder Judicial con jueces prácticamente inamovibles y con lazos muy estrechos con el poder económico y las burocracias políticas. Será necesario imaginar otro tipo de Poder Judicial, más vinculado a su pueblo y más atento a combatir la impunidad de los poderes permanentes de los que hasta ahora fue parte. Se trata de unos medios de comunicación con una estructura monopólica y cuyos dueños forman parte de la elite económica Es importante que la Universidad pública se comprometa en este esfuerzo.

Bibliografía

Basualdo, Victoria; Esponda, Alejandra et al (2015) Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad, SDH, FLACSO, CELS. CABA.

Becerra, Martín et al (2012) Wiki Media liks, Ediciones B, CABA.

Beinstein, Jorge (2018) "Del keynesianismo militar al lumpen-imperialismo" en Arizmendi, Luis y Beinstein, Jorge *Tiempos de peligro. Estado de excepción y guerra mundial*, Universidad Autónoma Zacatecas-Plaza y Valdés, México DF.

Bielsa, Rafael; Peretti, Pedro (2019) Lawfare, Ariel, CABA.

Cabral, Pablo (2019) "El lawfare en la Argentina" en Revista de Dereito Admi-

^{8.} En la Argentina, las denominadas "revolución libertadora" y "revolución argentina" (Onganía, Lanusse) y el "Proceso de reorganización nacional" fueron dictaduras genocidas apoyadas por élites supuestamente "republicanas" que reaccionaron ante la amenaza "populista" y "subversiva" (Basualdo, Victoria; Esponda, Alejandra et al, 2015; Cieza, 2016).

nistrativo e infraestructura, Brasil, volumen 9.

Calvo Ospina, Hernando (2007) "La NED", en Le Monde Diplomatique, CABA.

Chomsky, Noam (2002) Estados canallas, Paidós, CABA.

Chomsky, Noam (2012) Cómo funciona el mundo, Capital Intelectual, CABA.

Castells, Manuel (2004) La era de la información, Siglo XXI, México.

Cieza, Daniel (2016) "Grupos económicos, impunidad, delitos de cuello blanco y violaciones de derechos humanos: el caso argentino", en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, CABA, N° 35-36.

de Souza Santos, Boaventura (2009) Sociología Jurídica crítica, ILSA, Bogotá.

Feierstein, Daniel (2016) *Introduccion a los estudios del Genocidio*, Fondo de Cultura Económica, CABA.

Ferrajoli, Luigi (2006) "Criminalidad y Globalización", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, México D.F, N° 115.

Giddens, Anthony (1998) Sociología, Alianza, Madrid.

Golinger Eva; Allard, Guy (2009) La agresión permanente: Unsaid, NED y Cía", Ministerio del Poder Popular, Caracas.

Gramsci, Antonio(1981) Cuadernos de la Cárcel, Era, México DF.

Kaplan, Marcos (1998) El Estado latinoamericano y el narcotráfico, Porrúa, México.

Plehwe, Diterr; Fisher, Karín (2013) "Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina", en *NUSO*, mayo-junio 2013, N° 245.

O'Donnell, Santiago (2014) Politileak, Sudamericana, CABA.

Quijano, Aníbal (2014) Cuestiones y horizontes, CLACSO, CABA

Uprimny, Rodrigo; Sánchez Duque, Luz María "Derecho penal y protesta social", en Bertoni, Eduardo (comp.) ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina, Universidad de Palermo, CABA.

Verbitsky, Horacio (2018) "La vida te dá sorpresas" en *El cohete a la Luna*, 13/8/2018.

Verbitsky, Horacio (2017) La libertad no es un milagro, Planeta, CABA.

Wallerstein, Immanuell (2006) La decadencia del poder estado-unidense, Capital Intelectual, CABA.

Zaffaroni, Eugenio (2015) El Derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo, Ed. Madres Plaza de Mayo, CABA.

Zaffaroni, Eugenio (2019) "Prólogo", en Romano, Silvina (comp.) Lawfare, Mármol-Izquierdo Ed., Madrid.

Zinn, Howard (1999) La Otra Historia de los Estados Unidos, Siglo XXI, México.

Archivos y derechos humanos: El prontuario de Joaquín Penina

por Gustavo Meoño Brenner

Cada vez se entiende y se valora mejor el papel que cumplen los archivos en la construcción democrática. En países como Alemania, Argentina, Chile y Guatemala, entre muchos otros, los documentos producidos por las fuerzas militares, los cuerpos de policía, los servicios de inteligencia del Estado y la administración pública en general, así como por las agrupaciones de víctimas y organizaciones de lucha social, han resultado fundamentales para impulsar procesos de recuperación de la memoria histórica, esclarecimiento de la verdad y búsqueda de justicia mediante la identificación y el juzgamiento de los responsables de graves atrocidades cometidas en contra de la humanidad. Ello a la par de la utilidad insustituible de los archivos para la investigación científica y cultural en cualquiera de sus disciplinas.

Los archivos son tan antiguos como la escritura misma. Los primeros acervos fueron apareciendo —hace ya más de seis mil años— a medida que las comunidades decidieron dejar constancia escrita de sus relaciones como seres sociales. A lo largo de la historia han evolucionado sin cesar tanto los conceptos como las maneras de organizar y conservar los archivos. Diferentes estudios reconocen cuatro grandes etapas en la historia de la archivística en razón de haber sido entendida como: a) instrumento inductivo y funcional (desde sus orígenes hasta el inicio de la baja Edad Media), b) doctrina patrimonial y jurídico-administrativa (desde la baja Edad Media hasta mediados del siglo xvIII), c) desarrollo historiográfico y teoría especulativa (desde la segunda mitad del siglo xvIII hasta la primera mitad del siglo xx) y d) recurso integral para la sociedad del conocimiento, definición que se aplicaría a la archivística actual.

En esa perspectiva se puede afirmar que a partir de las últimas dos décadas del siglo xx se incrementó la apertura de los archivos a sectores sociales más amplios y que su utilidad se ha extendido a nuevos ámbitos del quehacer humano. Cada vez más los archivos trascienden el ámbito de los especialistas —tanto para su preservación como para su aprovechamiento—, acercándose paulatinamente a la

cotidianeidad ciudadana. Ello resulta directamente relacionado con la aspiración generalizada de acceso a la información y de manera particular con la lucha por los derechos a la memoria, la verdad y la justicia.

En la actualidad se desarrollan en diferentes países —con mayor o menor intensidad— procesos archivísticos relacionados directamente con la trilogía *archivos-derechos humanos-construcción democrática*. Sin embargo, aún existe gran desconocimiento sobre muchos de esos procesos y su vinculación con esfuerzos académicos y sociales orientados al esclarecimiento de la verdad y la recuperación de la memoria histórica. Uno de esos procesos, poco conocido e insuficientemente apoyado, se desarrolla en torno al Archivo de Prontuarios de la División de Investigaciones de la Policía de Rosario, Argentina, un acervo histórico excepcional que abarca el período 1905-1940.

Vale la pena conocer un poco más al respecto...

En 2005 comenzó a funcionar la sede del Archivo General de la Provincia de Santa Fe en la ciudad de Rosario. La sede central funciona desde su nacimiento, hace cien años, en la capital provincial. La sede Rosario tiene funciones de Archivo Intermedio y Archivo Histórico. Se encuentra en el subsuelo del histórico edificio de la sede de Gobierno Provincial, donde funcionó por muchos años la Jefatura Política y luego la Jefatura de Policía de Rosario y el centro clandestino de detención y tortura de la Sección de Investigaciones (SI). Al frente de dicha sede se encuentra la profesora Gisela Gelassi, archivera profesional con sólida formación y experiencia, quien casi sin contar con recursos humanos y con muy bajo presupuesto a su disposición, ha desarrollado un trabajo ejemplar en términos de conservación, organización y puesta en acceso público de esos acervos.

En los años 2005 y 2008, por medio de los Decretos 1235/05 y 1267/08, se aprueba el "Estudio de Selección y la puesta a disponibilidad del Archivo General de la Provincia de Santa Fe de los Prontuarios Históricos producidos por la División Criminalística de la Unidad 2 de Policía de Rosario. Se entiende por Prontuarios Históricos los comprendidos desde su fecha de creación, estimada en 1905 hasta el año 1940." En dichas normativas se designó al fondo documental con el nombre que tradicionalmente había utilizado la policía. Posteriormente se pudo establecer que los prontuarios fueron producidos, desde su fecha de creación en 1905 hasta 1940 inclusive, por la División de Investigaciones de la Policía de Rosario.

El Archivo de Prontuarios de la División de Investigaciones de la Policía de Rosario es, dentro de esa categoría de conjuntos documentales, uno de los acervos más importantes de Argentina y probablemente del Cono Sur. Esa importancia deriva de su dimensión, su buen estado de conservación, la integridad archivística que mantiene (prácticamente no ha sufrido mutilaciones o expurgos)

y, sobre todo, de su utilidad para procesos de investigación académica, social y humanística.

La dimensión de este archivo se explica en gran medida por la importancia política y económica de la Ciudad de Rosario en la primera mitad del siglo XX, por el aluvión migratorio que recibió durante décadas y, de manera específica, por la decisión de las autoridades de extender la elaboración de prontuarios "para todos los ciudadanos honestos, hayan o no cometido algún delito". Los expedientes que lo integran van de 1905 a 1940 midiendo un total de 1.000 metros lineales (un kilómetro). Contiene en total 752.200 prontuarios, con 5.265.400 fojas.

La mayor parte de los prontuarios se encuentran almacenados actualmente en la "División de Criminalística de la Jefatura de Policía de la Unidad Regional II de Rosario, con sede en el edificio de la ex Fábrica Militar. Los prontuarios están agrupados en secciones con distintas nomenclaturas. Las secciones que guardan, en primera instancia, mayor relación con temas de derechos humanos son: "Le-yes Especiales", "Moralidad Pública", "Orden Público", "Orden Social" y "Registro Policial / Repuesto". Muchos de esos prontuarios se relacionan con temas como protestas sociales, demandas laborales, violencia de género, salud mental, trata de personas, prostitución, mafias, discriminación, migrantes, entre otros.

La sección "Registro Policial / Repuesto" está relacionada con el Convenio Internacional de Policías, suscrito en 1905 por las instituciones policíacas de Río de Janeiro (Brasil), Montevideo (Uruguay), Buenos Aires y Rosario (Argentina). Dicho convenio incluyó el intercambio o canje de prontuarios y fichas de "delincuentes" de estos países. Reviste especial importancia el intercambio de información y "alertas" sobre personas a quienes se les abrió prontuario en razón de su pensamiento o filiación política, principalmente respecto de quienes resultaban señaladas como anarquistas, comunistas y sindicalistas. Resulta importante estudiar ese convenio y otros similares que le sucedieron, pues sin duda forman parte de los antecedentes del tenebroso "Plan Cóndor".

Es evidente que desde la perspectiva del mundo del trabajo y los derechos humanos este archivo rosarino contiene un potencial enorme, principalmente en la identificación de los antecedentes de diferentes políticas de Estado y de prácticas represivas orientadas a impedir o limitar derechos fundamentales como la huelga, la sindicalización, la formación política y la libre emisión del pensamiento. Dentro de esos más de 700 mil prontuarios se pueden citar muchos ejemplos, pero resulta particularmente interesante detenernos en un caso: el prontuario del obrero de origen catalán Joaquín Penina.

Ese expediente, de un valor histórico excepcional, contiene partes policíacos, fotografías, volantes mimeografiados y otros registros que dejan constancia de

un crimen cometido desde las estructuras gubernamentales que, en gran medida, constituye un antecedente de los métodos represivos del terrorismo de Estado, perfeccionados cuatro décadas después. El "caso Penina" reúne las características de muchos crímenes de Estado perpetrados de manera sistemática en los años 70: detención arbitraria e ilegal, cárcel clandestina, ejecución extrajudicial y desaparición forzada.

Hagamos un poco de historia apoyándonos en el libro Fusilamiento de Joaquín Penina escrito por Aldo Oliva.

El 5 de septiembre de 1930 se materializó el golpe de Estado encabezado por José Félix Uriburu, quien a partir de ese momento ostentó los cargos de comandante en jefe del Ejército y presidente provisorio. En el primer bando castrense que emitió, el nuevo dictador proscribía las actividades parlamentarias y deliberativas en todo el país y establecía que cualquier persona que fuera sorprendida en delito flagrante contra la seguridad pública sería ajusticiada de inmediato, sin necesidad de proceso alguno. Para ejecutar en forma sumaria a cualquier individuo señalado por las estructuras de seguridad, solamente hacía falta contar con la orden y la responsabilidad de un oficial de las fuerzas armadas.

Apenas setenta y dos horas después de haberse emitido dicho bando fue capturado el albañil catalán Joaquín Penina, en el pequeño cuarto que le servía como vivienda, precaria biblioteca y escuela de alfabetización. Después de ser largamente interrogado, a menos de 48 horas de su detención fue ejecutado antes de la medianoche del 10 de septiembre de 1930. El capitán Sarmiento emitió la condena a muerte, que fue cumplida por el subteniente Jorge Rodríguez quien dio la voz de fuego al pelotón de fusilamiento. En medio de la oscuridad de la noche la ejecución se consumó en un terreno baldío denominado "las Quebraditas" del barrio Saladillo en la zona sur de la ciudad de Rosario. Por el testimonio de alguno de los verdugos se sabe que antes de morir Penina alcanzó a gritar "Viva la anarquía".

El cuerpo acribillado fue traslado sin ninguna identificación a una morgue con la instrucción de lacrar el cajón, acompañada de la orden escrita que decía: "DÉSELE SEPULTURA AL SUJETO N.N. ORDEN SUPERIOR". "Firmado Capitán Sarmiento". En los registros de la Asistencia Pública quedó constancia de que "un N.N. fue inhumado en la madrugada del día 13 de septiembre de 1930 en la sepultura gratis número 470 del solar 2 E del cementerio de La Piedad. En la fecha y sepultura indicada se depositó el cadáver de una persona mayor sin llenarse las formalidades de práctica. Sobre el cajón cerrado y lacrado había una inscripción que decía, "EL QUE ABRA ESTE CAJÓN SERÁ PASADO POR LAS ARMAS". Así se cumplía el objetivo de desaparecer el cadáver y despojar de su identidad a Joaquín Penina.

El joven albañil catalán, apenas tenía veintiséis años, había sido acusado de ser comunista y de difundir textos impresos a mimeógrafo en los que criticaba al gobierno militar. Sin duda estamos frente a la detención arbitraria, la ejecución extrajudicial y la desaparición de un hombre cuyos mayores crímenes, según registra el prontuario policíaco, habrían sido participar en una manifestación en homenaje a Sacco y Vanzetti, leer libros prohibidos y manifestar sus ideas por escrito.

Joaquín Penina Sucarrats, nacido el 1 de mayo de 1905 en Gironela, municipio de Berguedá en Catalunya, emigró a la Argentina recién cumplidos los veinte años. No se sabe si por escapar del servicio militar, por cuestiones de militancia política o por ambas razones, Penina salió de España y terminó establecido en la ciudad de Rosario donde se ganaba la vida como albañil especializado en la colocación de baldosas y mosaicos. De pensamiento anarquista, militaba en la Federación Obrera Regional Argentina. En el pequeño dormitorio que alquilaba y compartía con otros amigos, estableció una pequeña biblioteca con libros de contenido político que prestaba o vendía a muy bajo costo. Enseñaba a leer y escribir a muchos de sus compañeros analfabetas.

A la par de artículos periodísticos y valiosos trabajos académicos, existen dos libros que han ayudado a esclarecer este crimen de Estado y a reivindicar la memoria de este joven anarquista: *El fusilamiento de Penina* de Aldo Oliva y *El primer anarquista fusilado en Argentina* de Fernando Quesada. Al igual que en 1930 la policía quemó los libros que incautaron en la habitación de Penina, en 1977 la dictadura militar hizo incinerar la edición completa del libro de Aldo Oliva. Se salvó un solo ejemplar que años después permitió reeditar el libro en Catalunya, la tierra que vio nacer a Penina.

Para la consumación de este crimen y la de muchos otros que a partir de ahí caracterizaron a la "Década Infame", fue indispensable la complicidad de civiles y militares. Bajo el control del gobierno militar, actuó el poder municipal a través de una serie de funcionarios que participaron activamente o al menos colaboraron con su pasividad y silencio. A lo largo de los siguientes diez años, centenares de trabajadores, estudiantes, profesores y periodistas, entre muchos otros ciudadanos y ciudadanas, fueron objeto de control y persecución por parte de las fuerzas de seguridad. Bajo acusaciones de militancia o simpatías con el comunismo, el anarquismo y el sindicalismo o por sus preferencias sexuales, esa política represiva estuvo encabezada por la Brigada de Orden Social de la Jefatura de Policía de Rosario, tal como registran diversas informaciones del archivo de prontuarios.

Viene al caso cerrar estas notas con unas palabras del archivero catalán Ramón Alberch i Fugueras: Tan sólo hace unos años, establecer una relación, aunque fuera de tipo conceptual, entre archivos y derechos humanos habría generado perplejidad, en la medida que parecían dos ámbitos muy alejados y sin ninguna posibilidad de encuentro. Actualmente, una consulta en Google relacionando ambos conceptos supera fácilmente los tres millones de referencias, en un claro ejemplo de un cambio trascendental y de una intensidad extraordinaria. Este cambio tiene sus raíces en la capacidad demostrada por los sectores más sensibilizados de la archivística por evidenciar la dimensión democrática de los archivos en la medida que mediante la aportación de documentos originales, auténticos y fiables para el ejercicio de los derechos ciudadanos, permiten alcanzar los valores de verdad y justicia en un contexto presidido por la lucha contra la impunidad, el olvido y la amnesia colectiva.

Rosario, 26 de julio 2021

La desmercantilización ante la crisis epocal del capitalismo

Publicamos un fragmento de un trabajo que se titula "Crisis epocal del capitalismo y desmercantificación en el siglo XXI". Se trata de un texto que Luis Arizmendi publicó en un libro titulado Horizontes de la vuelta de siglo que él mismo coordinó en 2011. Ahí tuvo colaboraciones de Elmar Alvater, Giovanni Arrighi, Michel Chussodovsky, Peter Townsend, Berverly Silver y Julio Boltvinik. En este trabajo Luis Arizmendi desarrolla de modo erudito su conceptualización sobre la crisis epocal del capitalismo, concepto original con el que define a la crisis capitalista contemporánea para distinguirla en su especificidad de las crisis capitalistas anteriores. Con esta base aborda la multiplicidad de dimensiones que conforman la crisis epocal, en donde la mundialización de la pobreza, la crisis alimentaria global y la crisis ambiental se entrecruzan con la crisis de sobreproducción y la crisis de sobrefinanciamiento para radicalizar la tendencia capitalista a la devastación del proceso de reproducción social a escala planetaria. Frente a ello, propuestas como el Ingreso Ciudadano Universal (ICU) o el Ingreso Alimentario Ciudadano Universal (IACU), vistos más allá del horizonte liberal que solo pretende hacer administrable la lucha de clases, desde la perspectiva de la Crítica de la Economía Política, se abordan como semillas germinales para avanzar hacia la desmercantificación de la fuerza de trabajo, no solo como estrategia defensiva de los dominados modernos en el siglo XXI contra la embestida de la acumulación de capital, sino en su potencial de alternativas históricas transcapitalistas.

Semblanza de Luis Arizmendi

En homenaje al doctor Luis Arizmendi, colaborador de nuestra revista fallecido por la pandemia, damos a conocer una breve semblanza con datos proporcionados por su compañera de vida Vianey Ramirez.

Luis Arizmendi fue Doctor Honoris Causa por la Universidad Alva Edison. Fue director de la revista internacional *Mundo Siglo XXI* por más de una década. Impartió alrededor de setenta conferencias magistrales en congresos internacionales en América Latina, Asia y Europa. Publicó en más de veinte libros en nueve países: EU, Reino Unido, España, Argentina, Bolivia, México,

Venezuela, Colombia y Ecuador. Tradujo del inglés, italiano y portugués más de cincuenta ensayos de autores como Noam Chomsky, Elmar Altvater, Michel Chossudovsky, Peter Townsend, Meghnad Desai, entre muchos otros. Fue docente más de tres décadas en la UNAM, de donde se jubiló con tres medallas y del IPN, donde fue condecorado con la Medalla Rafael Ramírez por treinta años de distinguida labor.

La desmercantilización ante la crisis epocal del capitalismo

por Luis Arizmendi

Hasta ahora las grandes crisis han operado históricamente como dispositivos esquizoides: con ellas el capitalismo se desestabiliza pero siempre las usa como medios para apuntalar su poder. Sin embargo, desde su marcha actual, están integradas condiciones epocales que permitirían invertir su desenlace. El siglo XXI cuenta con una estructura material con la que nunca contaron las sociedades atrapadas en el vértigo de las grandes crisis en el pasado: el alcance de la técnica moderna como técnica planetaria proporciona a la sociedad mundializada una potencialidad inédita que podría realiza para seguridad y, más aún, para autoliberación de sí misma. En lugar de que, devastando el proceso de reproducción vital, se le sustraigan más recursos a la sociedad para activar la re-estabilización de la acumulación global del capital, sería posible vislumbrar, si se hace estallar el ethos realista, esa cultura histórica que asume esta configuración de la modernidad con el capitalismo como la única viable y posible, que es factible voltear la situación. Inventar y garantizar un proceso inédito de reproducción social que, frente y contra la crisis epocal del siglo XXI, arrebate condiciones de seguridad humana y, con el objetivo de contrarrestar y protegerse de sus impactos, hasta avanzar para ir más lejos.

El siglo XXI ha comenzado con una combinación sumamente peculiar que delinea los trazos generales de la plataforma desde la cual podría volverse efectiva esa inversión histórica. En la medida en que vivimos en la era del mayor progreso tecnológico en la historia de las civilizaciones, la mundialización de la técnica moderna dota de presencia a una capacidad tecnológica que, arrebatándosela a las trayectorias hegemónicas de la acumulación capitalista, de un modo enteramente asequible, podría canalizarse hacia otra dirección fundando estrategias de anticrisis sustentadas en principios de seguridad humana para garantizar la reproducción vital de las naciones. El hambre contemporánea viene de una escasez espuria que impone el cinismo histórico, no proviene de una escasez tecnológica inevitable; la mundialización de la pobreza constituye un estado de escasez artificial, no una fatalidad ineluctable. Presionados por la crisis mundial alimentaria, la

mundialización de la pobreza, la 4ª gran crisis y la crisis ambiental mundializada, los dominados modernos tienen ante sí el reto y la necesidad histórica que los impele a asumir el ejercicio de su soberanía para alterar la *rapport de forces* en las luchas nacionales y mundializada de clases, inventando alternativas inéditas pero viables y realizables que les permitan subvertir los costos que la crisis epocal del capitalismo viene lanzándoles encima. En este sentido, en el inicio de este siglo, necesidad histórica y capacidad tecnológica se están combinando y convocan al desarrollo de la capacidad política, la soberanía social, de la que depende la vuelta mundo de esta potencialidad. Desde ella, la desmercantificación podría constituir un proyecto estratégico de primer orden para encarar la crisis epocal del capitalismo.

Identificar la radicalidad de sus alcances exige necesariamente diferenciar y contrastar, desde una especificación crítica de los proyectos históricos de capitalismo y modernidad en curso, los diversos e incluso contrapuestos proyectos de desmercantificación que se están gestando y que están colisionando por definir el futuro.

Contraviniendo la ilusión de que con el "neoliberalismo" el capitalismo alcanzaba una forma con la que desde el mercado podía equilibrarlo todo, los colapsos que integran la crisis epocal del siglo XXI revelan el modo en que, desde dentro del capitalismo cínico pero rebasándolo, otro proyecto de capitalismo se incuba pugnando por reordenar la configuración global del mismo para administrar con mayor violencia las crisis y la distribución de sus efectos: desde ese proyecto, que parte de admitir la inestabilidad concomitante al capitalismo cínico, surge una agresiva tendencia de reconfiguración neoautoritaria e incluso neonazi del mundo para las próximas décadas del siglo.¹

En la medida en que ese proyecto de capitalismo no se contiene para radicalizar la violencia con tal de mantener los privilegios conquistados mediante la

^{1.} En afinidad con esta concepción del cinismo como caldo de cultivo del neonazismo que, sin embargo, no es idéntico a aquel porque suma a la violencia económico-anónima del capitalismo el despliegue de violencia político-destructiva desde el Estado, al construir su mirada de la historia del neoliberalismo David Harvey percibe: "la respuesta neoconservadora a la inestabilidad esencial del Estado neoliberal ha evolucionado... Los neoconservadores alientan el poder corporativo, la empresa privada y la restauración del poder de clase. Por lo tanto, el neoconservadurismo concuerda totalmente con la agenda neoliberal del gobierno elitista, la desconfianza hacia la democracia y el mantenimiento de las libertades de mercado. No obstante, se aleja de los principios del neoliberalismo puro (...) en su preocupación por el orden como respuesta al caos... En su preocupación del orden, el neoconservadurismo emerge como una sencilla manera de despojarse del velo del antiautoritarismo en el que pretendía envolverse el neoliberalismo... La anarquía del mercado (...) genera una situación que se torna progresivamente ingobernable... Frente a esta situación, parece necesario implantar cierto grado de coerción en aras de restaurar el orden. De ahí que, los neoconservadores hagan hincapié en la militarización en tanto que antídoto...". Historia del neoliberalismo, Akal, Madrid, 2007, pp. 91-92.

recomposición de la clase dominante que impuso el cinismo histórico, en cuanto asume que implantar y garantizar el funcionamiento de nuevas formas de acumulación y su concomitante acceso elitista al confort requiere del sacrificio ante el cual la democracia es un obstáculo, responde al hambre o la pobreza con represión si estallan explosiones políticas y no se detiene en el ejercicio de la violencia político-destructiva por el control monopólico de los recursos naturales estratégicos. Proyectando esta tendencia, el Estado neoautoritario impulsa una ofensiva dirigida a llevar hasta sus últimas consecuencias la mercantificación universal avanzada por el cinismo histórico e intenta consolidarla de modo violento. Es la negación más radical de la desmercantificación como proyecto histórico.

Ahora bien, en lugar de impulsar la mercantificación universal de forma violenta, desde la obstinada persistencia del cinismo histórico, existe un proyecto de desmercantificación que usándola demagógicamente la vuelve un simulacro. No es casual que, siendo México un país prototipo del capitalismo cínico, por ser el único Estado que ha seguido al pie de la letra por tres décadas el Consenso de Washington, sea el principal teórico del neoliberalismo aquí quien mejor representa esa simulación. En su libro Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico, Santiago Levy propulsa una falsa desmercantificación que, más bien, en sentido contrario, apunta a desarrollar y consolidar la tendencia a la mercantificación cínica de todo. Al enarbolar como presuntas garantías de su proyecto de ingreso ciudadano universal el seguro médico y el seguro de riesgos de trabajo para asalariados, usa como pretexto proporcionar un monto monetario directo por estos rubros para, más bien, cercenar y cancelar los servicios médicos del circuito del salario indirecto que constitucionalmente tiene que cubrir el Estado y legitimar socialmente la conversión de servicios públicos en servicios privados.² Su proyecto al que cabe denominar como un ingreso ciudadano universal espurio, constituye otra negación de la desmercantificación, pero en esta versión se intenta absorberla para vencerla bajo el cinismo histórico.

Distinguiéndose de los proyectos cínicos y neonazi al oponerse efectivamente a ellos, dentro de la mundialización existe otra tendencia que, a partir de admitir e insistir en que ya se llegó muy lejos en la ofensiva lanzada, formula que es imprescindible detenerse y diseñar urgentemente contrapesos ante la violencia económico-anónima del capitalismo, no por filantropía, sino para contener la desestabilización potencialmente inmanejable de la lucha de clases que se viene radicalizando: es la tendencia que, emergiendo desde el neokeynesianismo pero desbordándolo, propulsa lo que, en rigor, constituye el liberalismo del siglo XXI.

^{2.} Santiago Levy, Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico, Brookings Institution Press, 2008.

Precediéndolo y propulsándolo una intervención como la de Peter Townsend –cuya polémica con Amartya Sen conformó el eje del debate mundial en torno a la concepción de la pobreza y su medición multidimensional el último medio siglo-, resulta decisiva porque, haciendo pedazos las mediciones del Banco Mundial y conduciendo el liberalismo a su máxima frontera, desde UNICEF demuestra que el escenario de la pobreza infantil en el siglo XXI es sencillamente devastador. Con su peculiar concepción de la pobreza severa, denuncia que, como resultado del cinismo histórico, más del 50% de los niños en países en desarrollo padecen ese tipo de privación, que también denomina múltiple. Más que escasez de objetos que cubren necesidades básicas elementales, su concepción de privación severa es radical porque demuestra que, en el fondo, la desnutrición, la escasez de agua potable, la falta de retrete y albergues miserables generan privación de vida. Las estadísticas que ofrece desde UNICEF, con el informe State of the World's Children 2008, prueban que 70% de la mortalidad infantil en esos países es eludible o artificial justo porque es resultado de la privación severa. Conceptualizando en amplitud la devastación de la vida infantil en pleno siglo XXI, agrega que, en flagrante violación de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, con la explotación laboral de los niños se ha generado un lamentable escenario regresivo hacia un ambiente decimonónico y que tanto las guerras como el sida han agravado la pobreza extrema infantil en el orbe. Por eso, contra esta devastación, diseña y promueve un serio proyecto liberal de desmercantificación; es decir, acceso garantizado a recursos básicos sin mediación de la mercantificación y la venta de la fuerza de trabajo.3

Negándose a que el liberalismo sea vencido por el cinismo histórico, Peter Townsend insiste en reeditar el proyecto del impuesto Tobin para impulsar un programa de reconfiguración de la distribución mundial de recursos que sirva, de modo genuino, para combate de la pobreza extrema infantil. Después de que el Premio Nobel de Economía, James Tobin, propusiera, en 1971, el proyecto de un impuesto al flujo de capitales en la economía mundial —aunque simplemente con el objetivo de penalizar las operaciones especulativas en los mercados monetarios y financieros internacionales—, la idea fue retomada para llevarla más lejos por el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD en aras de una "nueva forma de cooperación para el desarrollo" Norte/Sur.⁴ En "La abolición

^{3.} Di cuenta del alcance de su intervención en "Peter Townsend: la máxima frontera del liberalismo", en *Mundo Siglo XXI* N° 19, CIECAS, IPN, México, 2010. Este número incluye las ponencias del homenaje póstumo a Peter Townsend que realizamos, en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, junto con Araceli Damián, Pablo Yanes y Julio Boltvinik, más la intervención de éste último en el homenaje efectuado en Gran Bretaña.

^{4. &}quot;Cada 24 hrs, cerca de 1 billón de dólares cruza las fronteras internacionales en respuesta al más

de la pobreza infantil y el derecho a la seguridad social, ¿un modelo posible para la ONU?", Townsend insiste en que este proyecto, que fue abandonado, debería recuperarse pugnando contra el "neoliberalismo" por gravar las transacciones internacionales de divisas pero con el objetivo de integrar un monto, específicamente manejable por la ONU, canalizado para contrarrestar lo más grave de la devastación suscitada por la privación severa infantil en el mundo. Su proyecto, que explora generar un "efecto directo e inmediato en la reducción de la pobreza", pone la prioridad en la canalización de recursos mediante desmercantificación a los niños que padecen privación severa con enfermedades congénitas o discapacidades de largo plazo generadas por el sida, la contaminación nuclear, química o atmosférica, así como a los niños que sufren daños ocasionados por los conflictos armados o han sido mutilados por minas antipersonales.⁵ Con el nombre de un "Beneficio Universal para los Niños" (Universal Child Benefit), Townsend diseña un proyecto de desmercantilización que rebasa todas las versiones liberales previas de la misma. Se posiciona firmemente y rechaza la devastación producida por el cinismo histórico, empujando por un reordenamiento liberal avanzado del sistema mundial.⁶

Ampliando los alcances del principio desmercantificador que sustenta al "Beneficio Universal para los Niños", el proyecto liberal del Ingreso Ciudadano Universal (ICU) o Renta Básica —que justo con el primer año del siglo xxI ha

ligero temblor de las tasas de interés o de los tipos de cambio, o cuando se prevé alguna variación. Una manera de reducir la especulación consistirá en aplicar un impuesto... 0.05% del valor de cada transacción —como sugiere Tobin— podría recaudar una suma de aproximadamente 150 mil millones de dólares por año. Esas fuentes con halagüeñas perspectivas podrían suministrar los recursos para satisfacer muchas necesidades de la seguridad mundial". PNUD, Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, ONU, Nueva York, 1994, pp. 78-79.

^{5.} También se incluye en este libro la traducción, que el mismo Townsend agradeció, de "La Abolición de la Pobreza Infantil y el Derecho a la Seguridad Social, ¿un Modelo Posible para la ONU de Beneficio a los Niños?".

^{6.} No es casual que su principal heredero, el director del Townsend Centre for International Poverty Research en Gran Bretaña, Dave Gordon, haya desarrollado una demoledora crítica a la teoría neoclásica, al liberalismo político, a la filosofía griega y hasta el feminismo mostrando el gran hiato que existe en sus perspectivas por no asumir a los niños como agentes con demandas independientes con derecho de igualdad ante los adultos. De ningún modo se trata de una discusión heterodoxa puramente especulativa. Gordon tiene como fundamento la intervención de Townsend comprometida en contrarrestar la privación severa infantil avanzando en la legislación internacional de derechos desmercantilizados para los niños. Cuestiona desde la misantrópica perspectiva de economistas como Rakowski —para quien la asunción de los derechos del niño correspondería a un "estilo de vida extravagante"—, hasta la sugerente visión de la economista feminista noruega Hilde Bojer —que asume pero sólo en líneas generales la extensión de derechos hacia los niños—, sin dejar de polemizar con el liberalismo de Rawls, Nozick y Sen. Tuvimos el gusto de traducirle al español "Justicia social y política pública. La búsqueda de la equidad en diversas sociedades", en *Mundo Siglo XXI* N° 17, CIECAS-IPN, México, 2009.

empezado a abrirse camino a escala internacional—⁷ no se plantea ni extender ni reconfigurar la compensación temporal que constituye el seguro de desempleo en ciertos países, se formula como un ingreso que tendría que proporcionarse, dentro de un Estado nacional y sin restricción alguna a la totalidad de sus ciudadanos, simplemente por ser tales, con el objetivo histórico de cubrir sus necesidades básicas y garantizar el aprovisionamiento de condiciones mínimas para una vida digna. Alcanzar ese estatuto exige conquistarlo como un derecho que constitucionalmente estaría obligado a asumir el Estado. En este sentido, pugnando por revertir al cinismo histórico, e*l proyecto liberal de desmercantificación se incrusta en la perspectiva de construcción del Estado social del siglo XXI*.

La estrategia de desmercantificación puede conquistar e instalar principios efectivos de protección ante las diversas dimensiones de la crisis epocal del capitalismo y, desde ahí, explorar avanzar gradualmente. Para empezar, ante la crisis mundial alimentaria un ingreso alimentario ciudadano universal (IACU) es indudablemente viable. Es posible revertir la amplia canalización de fondo social de consumo hacia el fondo capitalista de acumulación que la mundialización de la sobre-explotación ha instalado y conquistar el establecimiento como derecho social de la superación del hambre. En la era del mayor progreso tecnológico, el hambre podría y debería estar prohibida: la sociedad planetaria debería tener garantizado su derecho a comer. Los recursos económicos para lograrlo existen, significa un reto político-constitucional modificar soberanamente la circulación de la riqueza social. Sin ser su única posibilidad germinal, desde el IACU el ICU puede partir de la asunción de diferentes necesidades para crecer y, por principio, encarar la mundialización de la pobreza. Los colapsos abiertos por el capitalismo cínico y que tienden a agudizar la 4ª gran crisis cíclica generan la necesidad histórica propicia para luchar por principios de seguridad humana en la reproducción de las naciones.

Por supuesto, su conquista exige el desarrollo de la autodeterminación nacional no sólo en la esfera circulatoria sino también en las esferas productiva y consuntiva. Requiere proyectos de soberanía alimentaria e imprescindiblemente de defensa ecologista ante el nuevo patrón alimentario genéticamente modificado en expansión.

No obstante, aunque en su versión liberal el proyecto de desmercantificación no constituye un simulacro, se enarbola como una estrategia siempre circunscrita o limitada. Como un contrapeso práctico y efectivo ante las mutilaciones impuestas por la acumulación del capital al proceso de reproducción vital social que, en su diseño de circuitos no mediados por el mercado, jamás se plantea desestructurar la existencia del mer-

^{7.} Daniel Raventós, *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ed. Ariel, Barcelona, 2002.

cado capitalista en cuanto tal ni hacerlo estallar. Mediatizando las contradicciones sociales para intentar hacer administrable y manejable la lucha contemporánea de clases, constituye una desmercantificación necesaria o ineludiblemente paradójica, ya que, justo cuando provee recursos sin venta de la mercancía fuerza de trabajo, lo hace pero dotando al mercado capitalista de una funcionalidad más dinámica. En consecuencia, aunque por supuesto significaría un progreso respecto de las otras configuraciones del capitalismo, con él la forma valor y la forma valor que se valoriza absorben y neutralizan la potencialidad prometeica esencial del proyecto desmercantificador.

Expresando una potencialidad que podría realizarse para abrirse camino ante la crisis epocal del siglo XXI, pugnando más que por reconfigurar al capitalismo o integrar un nuevo tipo de Estado social, el proyecto transcapitalista de la desmercantificación podría utilizar el ICU y sus diversas formas germinales para sensibilizar a la sociedad y demostrar la viabilidad de la desmercantificación, usando la resistencia anticrisis como plataforma para ir más lejos y avanzar estratégicamente en la desmercantificación global de la reproducción social y de la fuerza de trabajo. Su horizonte de ningún modo debe remitirse a ser de resistencia, reconfigurando el capitalismo, necesita fundamentar el anticapitalismo desde una perspectiva transcapitalista, esto es, desde una perspectiva de futuro que empuje por su trascendencia conquistando modos inéditos de reproducción social.

En un libro de título sumamente revelador, *Miseria del presente, riqueza de lo posible*, justo el que detonó el debate contemporáneo en torno a la desmercantificación en la izquierda europea, André Gorz sabe poner al descubierto la potencialidad prometeica del proyecto transcapitalista de desmercantificación. "Hay que querer apoderarse de las oportunidades, apoderarse de lo que cambia... No hay que esperar nada más de los tratamientos sintomáticos de la crisis... Se ha instalado un nuevo sistema que tiende a abolir masivamente el "trabajo". Restaura las peores formas de dominación, de servidumbre, de explotación, al obligar a todos a luchar contra todos para obtener ese "trabajo" que ha abolido. No es esta abolición lo que hay que reprocharle, sino pretender perpetuar como obligación, como norma, como fundamento irremplazable de los derechos y de la dignidad de todos, ese mismo "trabajo"... Hay que aprender a discernir las oportunidades no realizadas que duermen en los repliegues del presente".⁸

Con nítidos ecos de la *Crítica al Programa de Gotha*, ese texto de madurez de Karl Marx, lo que Gorz incisivamente percibe es que, con la vuelta de siglo, más que el apotegma "a cada quien según sus capacidades", lo que la mundialización de la revolución tecnológica contemporánea, llegando muy lejos, ya pone en la palestra de la historia es la viabi-

^{8.} Miseria del presente, riqueza de lo posible, Ed. Paidós, Argentina, 2003, p. 11.

lidad del siguiente apotegma prometeico: "a cada quien según sus necesidades". El conflicto consiste en que, traicionando esta radical potencialidad de la modernidad, el capitalismo hace uso y abuso de la revolución tecnológica más avanzada y de la automatización contemporánea del proceso de trabajo para, en lugar de la realización de una esperanza, bloqueándola y desplazándola poner en su lugar una profunda y creciente devastación. Responder impulsando el proyecto transcapitalista de la desmercantificación exige discernir una oportunidad para luchar por la afirmación epocal de una configuración de la modernidad que puede crecer desde dentro del capitalismo pero contra él. Lo que Gorz muestra es que, en lugar de permitir que la revolución tecnológica sea desplegada como un arma histórica que instala y desata la interiorización y asunción de la bellum omnium contra omnes, los dominados modernos tienen a la mano una alternativa. Hacer efectiva la convocatoria al ejercicio de la soberanía política que la devastación actual pone en escena e imprimirle, ellos mismos, otra forma a la revolución tecnológica más avanzada de la historia social: una forma que, conquistando el derecho a la vida, se niegue a que ella exclusivamente pueda ser si y sólo si se admite la mercantificación de la existencia.9

Sin perder los alcances positivos de su perspectiva, sin embargo, la concepción de Gorz sobre la revolución tecnológica contemporánea está marcada por una radical ambivalencia. Fuerte e incisiva, por un lado, porque su mirada no queda vencida por el quid pro quo que le adjudica a la modernidad en general la legalidad propia de la modernidad capitalista, resulta débil e insustancial, por otro, porque se entrampa en la noción de un capitalismo imposible al concluir que, debido a los enormes desplazamientos de la fuerza laboral, la ley del valor y hasta la forma valor se han desvanecido como producto de la actual revolución tecnológica. Desde esa noción de un capitalismo realmente imposible, es que se plantea un proyecto autolimitativo de desmercantificación: un proyecto de desmercantificación de la fuerza de trabajo que no pone en su núcleo el desmontaje de la contradicción valor de uso/valor como fundamento de la subsunción global capitalista.

Desde otra perspectiva, el primer interlocutor desde el marxismo clásico con Gorz, Toni Negri, ha sabido iniciar la revelación de la limitación estratégica que de ese proyecto autolimitativo deriva: "Gorz presenta el programa de un ingreso incondicional por ciudadanía como elemento central político de una transición posible más allá del capitalismo... Este programa, fundado sobre la identificación

^{9.} Aunque reconocen la existencia de una nueva era de desigualdades, la potencialidad prometeica de la modernidad contemporánea es la que pierden de vista los polemistas de Gorz, Pierre Rosanvallon y Jean-Paul Fitoussi, con su propuesta de que, ante la crisis, lo que procede es "reinventar el trabajo asalariado". La nueva era de las desigualdades, Ed. Manantial, Argentina, 1997, pp. 185-190.

de la "base común" productiva determinada por el general intellect, constituye un programa extremadamente fuerte. Pero Gorz acepta y, al mismo tiempo, no acepta la radicalidad de este programa. Por un lado, en efecto, se da cuenta que... el general intellect crea en los hechos las condiciones de posibilidad de "esto que es común". Por otro lado, a partir del momento en que rechaza reconocer, al interior del modo de producción determinado por el general intellect, la genealogía de una nueva potencia subjetiva (...) la radicalidad de su discurso se debilita... Decir fin de la ley del valor, puede traducirse por la afirmación de que el trabajo ya no crea valor..., (por tanto) los valores deben ser encontrados en otra parte y arraigarse en la autonomía de la conciencia... ¿Dónde se encuentra y qué hace el sujeto en el seno del sometimiento general del general intellect dentro del orden capitalista de producción? ¿No consiste más que en una alternativa autónoma ética?".¹⁰

Aprovechar a plenitud la potencialidad prometeica del proyecto transcapitalista de desmercantificación, rebasando la inconsistencia del proyecto autolimitativo que pierde la contradicción valor de uso/valor como fundamento de la modernidad capitalista, llevaría a evaluar táctica y estratégicamente su despliegue en tres dimensiones: 1) la conquista del ingreso ciudadano universal, desde sus formas germinales hasta formas cada vez más avanzadas, para subvertir el desenlace regular de las crisis modernas fundando formas inéditas con principios de seguridad humana en la reproducción vital de las naciones; 2) la ampliación de la estrategia transcapitalista a las esferas productiva y consuntiva para acompañar la desmercantificación parcial de la reproducción social con la fundación de formas soberanas de autodeterminación nacional que abran camino a un proyecto de modernidad autogestivo y ecologista (p.e., el IACU requiere soberanía nacional alimentaria así como revertir la mercantificación artificial cínica del agua convirtiendo ésta en derecho humano y en el proyecto transcapitalista la desmercantificación necesita ser complementada por la re-estructuración ecologista del proceso de producción/consumo), y 3) el diseño y la realización antirealista de nuevas formas de reproducción que, desestructurando globalmente la mercantificación de la fuerza de trabajo y la codificación de la forma capital en el valor de uso y la técnica moderna, abran camino a una economía de antimercado con modos concretos alternativos de afirmación de las mejores potencialidades prometeicas de

^{10.} Impulsando la introducción del debate en torno al ICU en América Latina, menos de un año después de la publicación en francés del libro de Gorz, realicé la traducción del ensayo en que Antonio Negri plantea esta crítica, "Miserias del presente, riqueza de lo posible de André Gorz", *Economía siglo XXI* N° 1, ESE, IPN, México, 1998, pp. 94-99. Este ensayo se encuentra compilado en este libro.

la actual revolución tecnológica. La visión transcapitalista, entonces, sólo puede ser tal si promulga la desmercantificación total del proceso de reproducción vital de la sociedad moderna.

Sin duda, un tiempo histórico como el del siglo XXI, marcado por el peligro, convoca a descifrar consistentemente la oportunidad epocal que duerme en sus repliegues.

Normas editoriales y arbitraje académico

Los artículos presentados a la *Revista Trabajo y Derechos Humanos* deben adecuarse a las siguientes normas:

- 1. Los artículos deberán ser originales e inéditos y tratar con rigor académico temas relacionados con el desarrollo económico-social y el mundo del trabajo.
- 2. Los artículos deberán presentarse en formato Word (.doc o .docx), en letra Times New Roman, punto 12, tamaño carta, con un interlineado de 1.5. Las páginas deberán estar numeradas consecutivamente.
- 3. La extensión del artículo no será mayor a 20 páginas, incluyendo cuadros, diagramas, gráficas, imágenes, notas y referencias bibliográficas.
- 4. Se deberá incluir en la presentación del texto nombre y apellido, el grado académico y la pertenencia institucional.
- 5. En las referencias bibliográficas (bibliografía) se consignarán únicamente los textos citados en el artículo. Deberán ordenarse alfabéticamente, siguiendo el modelo o protocolo de citación de fuentes CLACSO.
- 6. El autor de la contribución podrá sugerir la sección de la revista en que debe publicarse su artículo, pero la decisión final dependerá del Consejo de Redacción.
- 7. Los artículos deberán ser remitidos a la dirección de correo electrónico: trabajo y derechos humanos@gmail.com
- 8. Los aportes serán sometidosa un proceso de arbitraje ad hoc. El arbitraje se realizará bajo la modalidad de revisión por pares doble ciego. Se garantiza la competencia académica del dictaminador en el tema abordado por el autor.

Colaboran en este número

EMILIANO AGOSTINO. Licenciado en Relaciones de Trabajo y Magister en Ciencias Sociales del Trabajo. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

LUIS ARIZMENDI. Economista y sociólogo. UNAM y el IPN, México.



WALTER BOSISIO. Sociólogo. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

DANIEL CIEZA. Abogado y sociológo. Doctor por la UNLP. Profesor titular en la Faculta de Ciencias Sociales (UBA).

GUSTAVO MEOÑO BRENNER. Especialista en archivos. Fundación Internacional para la Democracia.

SEBASTIÁN PREMICI. Licenciado en Comunicación Social. Periodista de investigación.

TANIA RODRÍGUEZ. Investigadora CETyD-IDAES, docente universitaria e integrante del Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

HORACIO ROVELLI. Economista y profesor, UBA.

JULIA STRADA. Politóloga. Doctora en Desarrollo Económico (UNQ). Investigadora del CEPA y del Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos (UBA).

RAMÓN TORRES MOLINA. Abogado y politólogo, UNLP.













ÍNDICE

EDITORIAL // Los daños de la pandemia y el mundo del trabajo ACTUALIDAD // El apoyo a trabajadoras y trabajadores durante la pandemia: el caso argentino Emiliano Agostino // Buen momento para flexibilizar. La estrategia de las grandes

empresas siderúgicas durante la pandemia

Julia Strada

// Jubilaciones para mujeres con hijxs. Debates y políticas
de reconocimiento del cuidado

Tania Rodríguez

DOSSIER: TRABAJO, SOBERANÍA Y RECURSOS NATURALES /
El debate sobre la llamada hidrovía Paraná-Paraguay
// Antecedentes históricos de la navegación de los ríos
Ramón Torres Molina
// La importancia de repatriar el río Paraná
Horacio Rovelli
// Las tramas ocultras sobre el río Paraná
Sebastián Premici
// El río oscuro: un debate estratégico
Daniel Cieza
// Proclama del 20 de junio: Nos une el Paraná soberano
// Audiencia pública por el canal Magdalena

AVANCES DE INVESTIGACIÓN /

Jorge Taiana y Juan Carlos Schmid

// Profesionalización y dinámica del empleo público estatal: ¿cuerpo de elite o capacidades burocráticas potenciadas? Sobre la oportunidad y efectos en la realización de derechos de un cuerpo especializado de Administradores Gubernamentales en la Administración Pública Estatal

Walter Bosisio

Apuntes sobre el lawfare en América Latina

Daniel Cieza

Archivos y derechos humanos: el prontuario de Joaquin Penina Gustavo Meoño Brenner

TEXTOS VIGENTES /

// La desmercantilización ante la crisis epocal del capita<mark>lis</mark>mo Luis Arizmendi