

# Reconfiguraciones de las políticas públicas en los años ochenta en Buenos Aires

LUJÁN MENAZZI\*

*Resumen: Este artículo aborda la década de los años ochenta como un periodo de transiciones y redefiniciones, a partir del análisis del rumbo de una política pública con efectos urbanos: el intento de trasladar el Mercado Nacional de Hacienda fuera de la ciudad de Buenos Aires. A partir de este caso se profundizan tres cuestiones: la convivencia de diversas perspectivas de intervención en el aparato estatal; la existencia de actores con capacidad de veto sobre decisiones estatales, y las reformulaciones políticas a partir de los cambios en el rol del Estado en general y respecto a lo urbano en particular.*

*Abstract: This article addresses the 1980s as a period of transition and redefinition on the basis of an analysis of the course of a public policy with urban effects: the attempt to relocate the Mercado Nacional de Hacienda outside the city of Buenos Aires. On the basis of this case, three questions are explored: the coexistence of various intervention perspectives in the state apparatus; the presence of actors with power of veto over government decisions and political reformulations on the basis of changes in the role of the state in general and urban issues in particular.*

*Palabras clave:* políticas públicas, Buenos Aires, procesos urbanos, capacidad estatal, actores públicos y privados.

*Key words:* public policies, Buenos Aires, urban processes, state capacity, public and private actors.

La década de los años ochenta ha sido caracterizada en numerosas oportunidades como una década perdida o, desde miradas teleológicas, como una mera prefiguración de lo que vendría. De hecho, no fue un periodo privilegiado en los análisis sobre la ciudad y sus transformaciones, que tendieron a focalizarse en los años noventa como momento de quiebre para la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, trabajos como los de Guillermo Jajamovich (2012) y Gastón Beltrán (2007) analizan procesos de reconfiguración de diversas áreas temáticas en la década de los años ochenta, y dan cuenta de la centralidad de este periodo a la hora de comprender las transformaciones en el rol del Estado.

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Temas de especialización: estudios urbanos, políticas públicas, historia urbana. Álvarez Thomas 1473 D, 1427, Capital Federal, Argentina. Correo electrónico: <lmenazzi@yahoo.com.ar>.

En el caso argentino, los análisis contemporáneos al periodo y posteriores lo conceptualizan como un momento en el que se articulan varias crisis de diferentes niveles. Los distintos autores señalan la crisis del sistema político y del régimen social de acumulación (Nun y Portantiero, 1987); la crisis de los marcos de análisis para interpretar estos procesos; la crisis de relaciones de fuerza entre actores sociales (Portantiero, 1988); la crisis del Estado (Sidicaro, 2001) y la crisis económica ligada a las *herencias* de la dictadura (Rapoport, 2000; Ortiz y Schorr, 2006). Estas crisis no sólo responden a dinámicas políticas internas, sino que se vinculan con procesos de transformación a nivel internacional (Evans, 1996). Articulada con la idea de crisis y en ocasiones funcionando como contracara, se halla la idea de transición: desde la propia noción de transición democrática para caracterizar al periodo, hasta la idea de transición de paradigma político, económico y sus formas de interpretación.<sup>1</sup> En este marco cobró fuerza la representación del gobierno de Raúl Alfonsín como el *gobierno de lo posible*.<sup>2</sup> En un contexto de grandes presiones políticas y económicas, esta idea condensaba las fuertes limitaciones del gobierno radical para llevar adelante sus decisiones y con el modo de vincularse con actores de peso, entre la confrontación y el acuerdo (Portantiero, 1987).

Los procesos urbanos no escaparon ni a esta coyuntura crítica ni a sus claves de interpretación. Así, articulada con la crisis económica que se vivía y con la crisis del propio Estado, se habla también de una crisis de la ciudad (Herzer y Pérez, 1988; Pérez, 1994). Siguiendo a Graciela Silvestri y Adrián Gorelik (2000), la crisis de la ciudad estuvo acompañada por una

<sup>1</sup> Retomo el concepto de paradigma político de Peter Hall: “Una matriz de ideas y parámetros que definen no sólo los objetivos de las políticas públicas y la clase de instrumentos que se pueden utilizar para lograrlos sino también la naturaleza misma de los problemas que se abordan” (Hall, 1993: 8). Gastón Beltrán (2006, 2007) identifica para ese periodo un cambio de paradigma político que habilitó las reformas que se produjeron con posterioridad, con lo que se convirtió el neoliberalismo en *mainstream* del campo político. Peter Evans (1996) señala la irresistible combinación en los años ochenta de las teorías neoutilitaristas del Estado, que abogaban por un Estado mínimo, y las recetas económicas ortodoxas. Autores como Antonio Camou (2007) y Silvia Sigal (1991) señalan ciertos desplazamientos o modificaciones de las perspectivas de los intelectuales argentinos, ligados a la revalorización de las reglas democráticas y a modificaciones en las propias perspectivas de análisis.

<sup>2</sup> Entre 1983 y 1989 la presidencia de la República Argentina estuvo a cargo de Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical. Se trató del primer gobierno democrático luego de siete años de dictadura militar.

crisis de las ideas para pensarla.<sup>3</sup> Cobran fuerza las críticas a la planificación tradicional, que comienza a ser desplazada como forma privilegiada de intervenir.<sup>4</sup> Se planteaban entonces nuevas formas de intervenir en la ciudad, más acotadas en el tiempo y en el espacio, con actores múltiples (públicos y privados) y con instrumentos más flexibles.<sup>5</sup>

Este artículo se propone indagar este periodo a partir del análisis de los derroteros de una política pública con efectos urbanos, frustrada durante el gobierno radical: los intentos de trasladar el Mercado Nacional de Hacienda fuera de la ciudad de Buenos Aires.<sup>6</sup> El análisis de los vaivenes de esta política y las redefiniciones respecto al tema condensan las ambivalencias de un periodo en el que se pusieron en discusión grandes transformaciones en el rol y la configuración del Estado. Es en este tipo de procesos, en este tipo de discusiones fallidas, que se fue establecien-

<sup>3</sup> Existe un paralelo entre esta doble crisis de la ciudad y la crisis más general del Estado y los propios marcos para comprenderlo. Me refiero a un mismo proceso en que se replantea el rol del Estado en sus diversos ámbitos de intervención y los modos adecuados de intervenir.

<sup>4</sup> Al hablar de planificación tradicional hago alusión a un tipo de concepción sobre la intervención urbana predominante a nivel internacional en la segunda posguerra, que se caracteriza por la idea de intervenir de modo global sobre la ciudad regulando el crecimiento urbano a través de grandes planes regionales, desde una perspectiva técnica, utilizando instrumentos de las ciencias sociales para medir, conducir y controlar la expansión de la ciudad. Se trata de un tipo de intervención propia del Estado de Bienestar y opera con esa racionalidad, por medio de planes de largo plazo, con un rol preponderante del Estado, una mirada omniabarcante sobre los problemas y las ideas modernas de progreso e inclusión universal como supuesto. Se corresponde, además, con una ciudad en pleno crecimiento, centrado fundamentalmente en el desarrollo industrial.

<sup>5</sup> Esto no se traduce en una secuencia lineal de una perspectiva a otra sino más bien en una convivencia conflictiva en las que ciertas miradas retrocedían al tiempo que otras ganaban cada vez más espacios (Jajamovich, 2012).

<sup>6</sup> Horacio Torres (2006) hace una distinción entre políticas urbanas explícitas e implícitas. Las primeras tienen como objetivo específico intervenir sobre lo urbano, mientras que las implícitas tienen objetivos diversos o más generales pero que impactan en la estructura socioespacial. El caso del traslado del Mercado Nacional de Hacienda fue inicialmente planteado como un problema económico por la agencia estatal encargada de gestionarlo. Sin embargo, al ocupar 32 hectáreas en la ciudad de Buenos Aires, y al constituir una de las pocas reservas de tierra pública en la ciudad, su traslado tendría fuertes efectos sobre la trama urbana, no sólo por el cambio de perfil del terreno del Mercado, sino porque supondría la remoción de todas las industrias anexas. En este sentido, resulta claramente una política urbana implícita ligada con la orientación de esa zona hacia un perfil residencial y de servicios, en detrimento del perfil industrial que la caracterizaba.

do un terreno más receptivo a las medidas que luego se aplicarían con profundidad en la década siguiente.

El análisis de estas discusiones también evidencia que el devenir de muchas decisiones podría haber sido otro, ya que convivían muchas alternativas en juego. En este sentido, Peter Gourevitch indica: “La historia tiene sus puntos de elección crítica, momentos de flujo cuando pueden ocurrir varias cosas pero sólo una ocurre en realidad. Años después esa opción triunfante anulará todas las demás posibilidades, y las cosas parecerán más definidas” (Gourevitch, 1983: 9). Este artículo pretende iluminar este periodo crítico, evitando caer en una mirada teleológica y dando cuenta de las discusiones y alternativas en coexistencia y de la dinámica de actores que fue moldeando el proceso analizado. En el desarrollo del trabajo se privilegian tres focos de análisis:

En primer lugar, se analiza la convivencia de diversas perspectivas acerca de la cuestión del Mercado en el interior del aparato estatal. Los distintos actores institucionales involucrados definían la cuestión de modos diversos: como un problema económico, sanitario, ecológico o urbano. Las definiciones sobre el tema (y las soluciones que en correlato se proponen) suponen de modo implícito cierta perspectiva acerca de las formas adecuadas de intervenir y el rol del Estado. Retomando los trabajos de Manuel Tamayo Sáez (1997) y de Mark Moore (1993), resulta central la definición de los problemas a la hora de abordar una política pública. En esta línea, se retoman con particular atención las argumentaciones que se esgrimieron desde diversos ámbitos estatales como uno de los modos privilegiados de comprender la elaboración de las políticas públicas (Majone, 1997).

Un segundo eje de interés, relacionado con el anterior, se vincula con el modo en que las definiciones de la cuestión y las posibles soluciones fueron variando a lo largo del gobierno radical. Estas redefiniciones dan cuenta de un viraje en las posturas del gobierno, en diálogo con diversos grupos de presión y con la crisis económica que se fue profundizando a lo largo de la década. Estas redefiniciones permiten entrever los reposicionamientos del gobierno radical respecto al rol del Estado, los modos adecuados de intervención y el perfil de ciudad al que se apuntaba. Más allá de que el intento de trasladar el Mercado finalmente no se cumplió, el estudio de las políticas estatales permite, en términos de Óscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1984), una visión del Estado *en acción*, desagregado y descongelado como estructura global, en un proceso social en el que se entrecruza de manera compleja con otras fuerzas sociales.

Por último, un tercer eje de interés busca dar cuenta del vínculo entre el gobierno radical y algunos actores sociales poderosos, con capacidad de imponer su voluntad frente a diversas iniciativas gubernamentales. Así, muchos actores no estatales tienen acceso directo al aparato estatal y cuentan con fuerte capacidad de incidencia sobre el rumbo de ciertos procesos políticos por su posición social, cultural, histórica y económica. En este sentido, resultan útiles categorías analíticas como “anillos burocráticos” de Fernando Henrique Cardoso (1985) o las categorizaciones de Ana Castellani (2009) sobre las articulaciones entre sector público y privado al conformar ámbitos privilegiados de acumulación: prácticas institucionalizadas, de influencia directa, de colonización, colusorias y de corrupción. En tanto, otros actores tienen serias dificultades para participar en la toma de decisiones o hacer visibles sus posiciones ante determinada cuestión.

Este artículo analiza, a partir de estos tres ejes, el modo en que se *problematizó* el tema del Mercado por parte de diversas agencias estatales vinculadas con la cuestión, y cómo fueron variando estas problematizaciones a lo largo del periodo. La convivencia de diversas perspectivas de intervención en el aparato estatal pone de manifiesto ciertas ambivalencias del gobierno de Raúl Alfonsín. Al mismo tiempo, las reformulaciones de la cuestión a lo largo del periodo, en diálogo con la crisis económica y en disputa con actores privados de peso, ponen de manifiesto las limitaciones del gobierno radical al materializar sus decisiones y la pérdida de capacidades estatales que se fue acentuando a lo largo del periodo.

#### LA PERSPECTIVA DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA<sup>7</sup>

El Mercado Nacional de Hacienda (MNH en adelante) es el ente en el que se centraliza la compra y venta de ganado. Se ubica en el barrio de

<sup>7</sup> A continuación analizaré los posicionamientos de distintas agencias estatales respecto a la cuestión del MNH. Daré más lugar a las diferencias entre diversas agencias que a las diferencias dentro de éstas, por más que en algunos pasajes se insinúen desavenencias internas. De más está aclarar que las agencias no poseen una mirada homogénea y coherente respecto al tema. El hecho de que en las declaraciones públicas existiera una posición predominante no opaca la diversidad de posiciones dentro de la propia agencia. En aras del enfoque privilegiado y de la extensión, estas diferencias no se explicitan a lo largo de todo el trabajo. A la vez, por cuestiones de extensión, el texto se limitará a analizar los posicionamientos de tres agencias estatales involucradas en la temática, aunque hubo más agencias vinculadas.

Mataderos, en un predio de 32 hectáreas dentro de la ciudad de Buenos Aires.<sup>8</sup> Está a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Seag en adelante), que depende del Ministerio de Economía del gobierno nacional.<sup>9</sup> En 1977, en plena dictadura militar, se decidió trasladarlo al partido de Mercedes, Provincia de Buenos Aires.<sup>10</sup> Los argumentos para realizar el traslado en el contexto de la dictadura eran múltiples. El traslado tenía coherencia con la voluntad de *racionalizar*, liquidar o reducir ciertos entes estatales vinculados con políticas previas de control e intervención por parte del Estado, y con el deseo de descentralizar ciertas actividades consideradas perniciosas, contaminantes o anacrónicas para la ciudad de Buenos Aires. Además, el tema estaba atravesado principalmente por el deseo del presidente de facto, Jorge Rafael Videla, de beneficiar a Mercedes, su lugar de nacimiento. A pesar de la férrea decisión de Videla de llevar adelante el traslado, el intento no se concretó.<sup>11</sup>

En este sentido, podría afirmarse, retomando a Margaret Weir y The-da Skocpol (1993) y a Oszlak y O'Donnell (1984), que el planteamiento del traslado no respondía al interés de un grupo social específico que presionara en tal sentido, sino que se trató de un planteamiento autónomo por parte del Estado en el contexto de la dictadura militar, que implicó la activación de ciertas demandas (y fuertes oposiciones) por parte de algunos actores.

<sup>8</sup> El barrio de Mataderos se encuentra ubicado al sudoeste de la ciudad de Buenos Aires. Surgió y se desarrolló en torno a los mataderos municipales que allí se instalaron en 1900, y a ellos debe su nombre. Alrededor se ubicaron industrias vinculadas con la carne. El matadero se transformó a fines de la década de los años veinte del siglo anterior en el actual MNH y en un frigorífico municipal.

<sup>9</sup> En el periodo bajo análisis, se trataba de un ente público, pero desde 1992 la gestión de la actividad ha sido concesionada a privados. Las tierras y el predio que ocupa el MNH siguen siendo públicos.

<sup>10</sup> La República Argentina se divide administrativa y políticamente en 23 provincias (equivalentes a lo que en México se denomina estados). A su vez, éstas se dividen administrativa y políticamente en partidos. Ésos, a su vez, se dividen en municipalidades. El partido de Mercedes se encuentra ubicado a 100 kilómetros al oeste de la ciudad de Buenos Aires.

<sup>11</sup> Se podrían aventurar tres elementos que, de modo articulado, conspiraron contra el traslado. En primer lugar, la tenaz oposición de los actores más involucrados con el MNH; en segundo término, la crisis económica que comenzó a sentirse en 1980 y que obligó a una búsqueda de austeridad en las obras e inversiones públicas; por último, vinculado con lo anterior, el cambio en la coyuntura política a partir del cambio de gobierno, al abandonar la presidencia el general Videla y ser reemplazado por el general Roberto Eduardo Viola (Menazzi, 2012). Si bien se continuaba bajo un gobierno dictatorial, el cambio de presidencia supuso ciertas reorientaciones políticas y económicas.

Ya bajo el gobierno democrático, el tema del traslado del MNH no era en absoluto prioritario para la Seag. De acuerdo con Lucio Reca, secretario de Agricultura durante el periodo 1983-1986, el traslado del MNH estaba subordinado al interés de modernizar la comercialización de la carne.<sup>12</sup> Más allá de que para la Seag el tema no fuera prioritario y de que lo enmarcara en preocupaciones más amplias, en tanto que había un decreto que ordenaba el traslado a Mercedes, un predio adquirido con tal fin, un anteproyecto seleccionado para construir el nuevo mercado y las expectativas del partido de Mercedes y de la provincia de Buenos Aires al respecto, se intentó avanzar con la cuestión.

En un primer momento, el traslado del MNH era planteado en términos relativamente similares al modo en que había sido propuesto en la dictadura. Así, el tema era considerado como un problema sanitario y de ecología, en tanto que el MNH era visto como un *foco infeccioso* dentro de la ciudad (Aráoz: 1984). Articulado con esto, el MNH era percibido como problemático en términos de la higiene necesaria para la comercialización y el faenamiento de las reses, y de la falta de modernización en el mercado de la carne en general. Se planteaba que el destino adecuado para el traslado era Mercedes, considerando que ya se habían realizado avances al respecto en ese partido. Siguiendo estas declaraciones, se puede afirmar que inicialmente el planteamiento de la Seag estaba en línea con lo postulado antes, en términos de destino para el MNH (Mercedes), modalidad de explotación (pública), actor a cargo del traslado (Estado nacional y provincial) y perspectiva de intervención (planificación tradicional).<sup>13</sup> Para financiar el nuevo mercado, se planeaba vender a la iniciativa privada el predio que quedaría desocupado en la ciudad de Buenos Aires a partir del traslado.

Sin embargo, dentro y fuera de la propia agencia estatal comenzaron a surgir cuestionamientos a esta perspectiva. Por fuera, los cuestionamientos provenían de los consignatarios de hacienda, quienes señalaban

<sup>12</sup> Entrevista a Lucio Reca, 2011.

<sup>13</sup> Se trataría de una intervención acorde con la planificación tradicional, en tanto que se pretende controlar el crecimiento urbano a partir de la regulación del Estado, organizando las actividades territorialmente. En un contexto en que el crecimiento demográfico e industrial del área metropolitana se había estancado y las capacidades del Estado para intervenir estaban en pleno cuestionamiento, este tipo de intervenciones resultaban cada vez más criticadas, proponiendo en contrapartida intervenciones de menor escala con la participación de actores privados y con la voluntad no ya de controlar el crecimiento, sino de incentivarlo.

las incongruencias de una gestión que pretendía reconfigurar el rol del Estado en la economía pero que respecto al MNH tenía una postura *intervencionista*.<sup>14</sup> Los consignatarios se encargaban de erigirse como la voz autorizada respecto al destino del MNH. Reafirmaban la necesidad de que siguiera existiendo un mercado concentrador, para garantizar el libre juego de la oferta y la demanda; al mismo tiempo, insinuaban que el MNH, de trasladarse a Mercedes, podría desaparecer ya que, debido a la lejanía, un número importante de firmas comercializadoras y compradoras no concurriría. El factor distancia era presentado como elemental para la subsistencia del Mercado, ya que la menor concurrencia de operarios implicaría la desaparición de éste en tanto tal y su subsistencia en tanto feria más o menos grande. La sugerencia del Centro de Consignatarios de Productos del País (CCPP en adelante) era que el Mercado estuviera ubicado a menos de 40 kilómetros de distancia. Al mismo tiempo, los consignatarios analizaban la posibilidad de instalar un mercado de hacienda por su cuenta, en partidos más cercanos, iniciaban negociaciones con las autoridades de distintos partidos y visitaban posibles terrenos. Manifestaban en los medios que el MNH debería ser privado y que quienes se hicieran cargo de la actividad deberían decidir el lugar de traslado.

En los diarios más ligados con los intereses del agro, los editoriales y las notas de opinión tendían a señalar “el carácter fuertemente estatal de la inversión, cuando se está procurando revertir una tendencia en cuanto a su participación en la economía” (*La Nación*, 1985). En esta línea, se afirmaba que “construir mercados y administrarlos no es necesariamente un papel estatal” (*Ibid.*).

Desde la Seag se producían manifestaciones contradictorias en esta primera etapa de definiciones sobre el traslado, lo que ponía en evidencia una falta de decisión clara sobre el tema y la coexistencia de diversas perspectivas en el interior de la dependencia estatal. Así, en abril de 1985, Horacio Meyer, subsecretario de Ganadería, afirmaba: “Es mi opinión que el Estado no debe tener la responsabilidad ni la administración del nuevo o de los nuevos mercados concentradores de ganado” (Meyer, 1985a). En

<sup>14</sup> Los consignatarios de hacienda son los encargados de comprar y vender la hacienda en consignación. Están reunidos en el Centro de Consignatarios de Productos del País, una entidad centenaria que agrupa a unas 60 casas consignatarias. Éstas pertenecen a familias muy tradicionales y poderosas que se dedican a esta actividad desde mediados del siglo XIX. En tanto que opera principalmente en el MNH, el CCPP ha sido el actor que más se ha opuesto al traslado de éste, y evitó el traslado en el intento durante la dictadura.

septiembre de ese mismo año declaró: “Es decisión del gobierno nacional trasladar a [Mercedes] el Mercado Nacional de Hacienda actualmente ubicado en Liniers” (Meyer, 1985b). Un mes después, sostenía:

El gobierno nacional no habla de traslado sino de erradicación y queremos que quede bien claro que el Estado va a tener la menor injerencia posible. Creemos que va a haber mucho empuje de la actividad privada [...]. Mercedes puede ser “uno” de los mercados concentradores y fijadores de precios. Nosotros no hemos determinado que sea el único. El lugar donde debe funcionar tendrá que ser *plebiscitado*, negociado con los distintos sectores (Meyer, 1985c).

Las diversas manifestaciones se vinculaban principalmente con el rol que le cabía al Estado en el asunto, tanto en lo que hacía al traslado como a la decisión del destino y la gestión del MNH. Estas idas y vueltas se relacionaban con discusiones más generales del periodo respecto al Estado y las cambiantes fronteras entre lo público y lo privado. Si bien el tema no era prioritario para la Seag, ésta tenía formalmente el poder de decisión sobre el asunto.<sup>15</sup>

#### EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA PERSPECTIVA DE UN ESTADO PROTAGONISTA

Otra de las agencias estatales involucradas con el tema del MNH era el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Su interés era marcadamente distinto al planteamiento de la Seag. La provincia iba a ser la destinataria del nuevo MNH, y buscaba que el traslado efectivamente se realizara y que la gestión y la administración del MNH fueran públicas. Los compromisos y las gestiones asumidos con el partido de Mercedes sobrevivieron al periodo de la dictadura.<sup>16</sup> En esta línea, el gobierno provincial presentaba una postura más enfática sobre el traslado a Mercedes y el rol del Estado

<sup>15</sup> Para el periodo en cuestión, José Nun y Mario Lattuada señalan a la Seag como “una de las agencias estatales institucionalmente más débiles. Así, desde que perdiera su rango ministerial, quedó subordinada al Ministerio de Economía, del cual depende” (Nun y Lattuada, 1991: 42). Siguiendo a estos autores, a esta problemática específica se le suma un problema común del resto de la administración pública: “La falta de coordinación entre las distintas agencias gubernamentales” (*Ibid.*).

<sup>16</sup> En términos de ingresos fiscales y de generación de actividad industrial, la presencia del MNH en la provincia era muy bienvenida. Particularmente, implicaba un cambio trascendental para el partido donde se instalara el nuevo MNH.

a este respecto. El ministro de gobierno de la provincia, Juan Portesi, ponía como referencia la construcción de Brasilia como ejemplo de empuje colectivo en pos del crecimiento de un país.

Pero yo advierto —alguna vez lo hemos dicho— el empuje que tuvo Brasil cuando decidió trasladar su capital de Río de Janeiro a Brasilia —creo que son 2400 kilómetros de distancia—, o sea al medio del país, en medio de una selva, donde se creó una ciudad de la nada (Portesi, 1985).

En paralelo, para marzo de 1986 se anunciaba el traslado de la Capital Federal al área de Viedma-Patagones.<sup>17</sup> Así, Brasilia funcionaba como referente de un Estado fuerte, con incidencia en las determinaciones geopolíticas. Esta referencia venía a traducir plenamente una perspectiva ligada a la planificación tradicional, así como la propuesta de traslado de la capital que demostraba, en los términos de Silvestri y Gorelik,

una concepción épica de la política, como signo ante la sociedad [de] que todavía se podía encarar desde el Estado la solución de los grandes problemas nacionales [...] [y] la demostración más extrema de la fidelidad del alfonsinismo a las concepciones de planificación tradicional (Silvestri y Gorelik, 2000: 481).

La postura del gobierno de la Provincia de Buenos Aires contrastaba con las modificaciones que iba planteando la Seag en las manifestaciones públicas. De hecho, poco a poco, desde la Seag, comenzó a reemplazarse el término “traslado” por “erradicación”, como parte de la reconfiguración del rol estatal en el tema. Así, lo importante era que el MNH se fuera de la Capital, y que el Estado tuviera la menor injerencia en el asunto, incluso en la definición del destino. En esta misma línea puede retomarse la afirmación de Silvestri y Gorelik respecto a las políticas urbanas del periodo, caracterizadas por “una ambigüedad constitutiva dentro del mismo gobierno radical, pareja de la que existía en el propio campo urbanístico” (Silvestri y Gorelik, 2000: 481).

<sup>17</sup> En 1986, el gobierno de Alfonsín anunció el proyecto de trasladar la capital de la República Argentina, que hasta ese momento era la ciudad de Buenos Aires, a la ciudad de Viedma-Carmen de Patagones. Esto nunca se materializó.

## LA MIRADA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Una tercera agencia estatal involucrada con el traslado era la Municipalidad de Buenos Aires.<sup>18</sup> Su interés era que el Mercado se retirara de la ciudad. No tenía una incidencia fuerte en el tema, en tanto que las tierras que quedarían vacantes pertenecían a la nación y se venderían a la iniciativa privada como parte de la financiación del nuevo mercado. Así, las aristas conflictivas del asunto no involucraban a la municipalidad. Traslado o erradicación, a Mercedes o a otro destino, estatal o privado, la municipalidad no tenía voz ni voto.

A pesar de que el destino de las tierras vacantes en la Capital estaba decidido de antemano y de que el intendente Julio César Saguié había manifestado su acuerdo, el Consejo de Planificación Urbana, dependiente de la Municipalidad de Buenos Aires, organizó el Concurso “Ideas Urbano-Arquitectónicas para Buenos Aires”, que proponía el área del MNH como un sector más para idear intervenciones.

El análisis del concurso resulta elocuente por varias cuestiones. Si a nivel de la Provincia de Buenos Aires el planteamiento estaba claramente alineado con la planificación tradicional, el concurso funcionó a nivel local como condensador y difusor de las nuevas perspectivas de intervención, contrapuestas a las antiguas. La aparición de nuevos temas se vinculaba fuertemente con dinámicas a nivel internacional que implicaban un cambio en las miradas sobre la ciudad y en las formas de intervenir sobre ésta. En términos de Peter Hall (1996), las ideas de renovación y revitalización comenzaban a circular con fuerza. Sin embargo, tanto el énfasis en nuevas problemáticas como las formas de abordarlas se vinculaban también con el contexto político y económico local. Por un lado, y en términos económicos, el contexto de crisis económica y estatal y la incapacidad de una municipalidad severamente endeudada para llevar adelante grandes intervenciones armonizaban con la idea de enclaves y con la renuncia al *planning* y a las políticas orientadas a

<sup>18</sup> Durante el periodo en análisis, la ciudad de Buenos Aires era considerada administrativamente una municipalidad con un estatus especial ya que, por ser la Capital Federal de la República Argentina, dependía directamente del gobierno nacional. Es decir, no dependía ni del gobernador de la provincia ni de ningún partido. El intendente de la ciudad era designado directamente por el presidente de la República. A partir de la reforma de la Constitución argentina en 1994, Buenos Aires pasó a ser considerada una Ciudad Autónoma.

la construcción masiva de viviendas. Por otro lado, el contexto político democrático privilegió la idea de espacio público como eje de la ciudad democrática.

La perspectiva del concurso armonizaba también con el contexto económico crítico, al proponer la incorporación de capitales privados en las decisiones sobre la ciudad, así como en la búsqueda de incentivar el crecimiento económico por medio de intervenciones urbanas (en contraste con la búsqueda previa de regular el crecimiento de la ciudad). Por otra parte, los temas que emergieron con fuerza en el concurso fueron la recuperación de la identidad urbana y del paisaje, el espacio público y el proyecto urbano. Respecto a los dos últimos, se puede afirmar, retomando a Alicia Novick (2003, 2004) y a Adrián Gorelik (s/f), que el espacio público desplazaba a los temas habitacionales y sociales hegemónicos en la década de los años setenta y el proyecto urbano venía a oponerse al planeamiento tradicional y a la abstracción del *zoning*.

Es importante aclarar que el concurso no planteaba la materialización efectiva de esas ideas, sino funcionar como una fábrica de pensamiento, de formas novedosas de encarar la ciudad y los problemas de ésta. En sintonía con las críticas que el concurso realizaba al “urbanismo tecnocrático” y a los planes previos de Buenos Aires por ignorar la ciudad *existente* y sus posibilidades *reales*, se destacaba en reiteradas oportunidades que las ideas fueran “potencialmente posibles”, es decir, que fueran “concebidas en la perspectiva de su ejecución” (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1986: 14). Esta perspectiva implicaba la actuación sobre un fragmento urbano, un *enclave* concebido como posible eje dinamizador de un área mayor, en oposición a “la planificación ortodoxa, abstracta, totalizadora y homogénea” (Blazica y Spinadel, 1987: 3).

El contraste entre lo esbozado por la Seag y por la Provincia de Buenos Aires es muy fuerte. En primer lugar, por primera vez se planteaba como objeto de reflexión abierta el destino de las tierras que quedarían vacantes una vez que el MNH se trasladara (sin tomar en cuenta que, según la Seag, se preveía la venta de los terrenos a capitales privados). En este mismo sentido, se prioriza el tema como un problema específicamente urbano, y no ya meramente económico o sanitario. Respecto al modo de intervención, podría plantearse que la perspectiva de la provincia y la perspectiva de la municipalidad (prevista en el concurso) funcionaban como puntos extremos en el repertorio de posibles abordajes a la temática del traslado, respecto de la participación del Estado, el rol de los capitales privados y lo deseable en términos urbanísticos.

## LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTERVENCIÓN DURANTE EL PERIODO DE ALFONSÍN

Finalmente, el 15 de mayo de 1986 se dictó el Decreto 721, a instancias de la Seag. Éste retomaba la idea de erradicación que ya manejaba la Seag en reemplazo de la idea de traslado y anunciaba que la transparencia del mercado podía lograrse a través del funcionamiento de varios mercados regionales en lugar de un gran mercado concentrador. El Decreto manifestaba, además, que era aspiración del Poder Ejecutivo Nacional que los capitales privados vinculados con la comercialización de hacienda tuvieran participación en la administración, la financiación y el funcionamiento de los mercados de hacienda. Los mercados regionales que se propusieran no podrían situarse a menos de 90 kilómetros del perímetro de la Capital Federal. Además, no podrían ser financiados con aportes o avales del Tesoro Nacional. Los recursos podrían provenir de dinero propio del MNH, con lo que produjera la venta de las instalaciones del predio del MNH, y con los fondos que invirtieran las provincias interesadas (Poder Ejecutivo Nacional, 1986a).

El Decreto cristaliza innovaciones respecto al tratamiento del tema. Particularmente, el abandono de la idea de traslado por la de erradicación, ya que la primera

implicaba una interferencia del Estado, dirigismo y, sobre todo, que el Estado señalaba que iba a formar parte de la nueva comisión o del nuevo organismo que se iba a crear. Por ello, nosotros hablamos de erradicación sin decir dónde debía ir ese mercado, porque entendíamos que este nuevo mercado que se podría hacer o en los nuevos mercados que se podrían hacer, el Estado no debía de hacer ningún tipo de aportes del Tesoro Nacional y además no tendría que formar parte del organismo en sí (Meyer, 1986).

Es decir, el Estado se desentendería en lo posible del asunto, no sólo liberando la elección del destino y la construcción misma, sino también la administración del MNH. Asimismo, a partir de este decreto, perdía fuerza la idea de un mercado único concentrador y regulador del precio, ya que se consideraba que con las nuevas tecnologías no era necesario un mercado que físicamente agrupara un importante porcentaje de la comercialización. Respecto a las tierras que quedarían vacantes, no había cambios de criterio. La idea era venderlas a capitales privados para poder financiar con lo obtenido el o los nuevos mercados.

## LA OPOSICIÓN DE LOS CONSIGNATARIOS Y LAS ENTIDADES DEL AGRO

Desde el punto de vista del CCPP, la implicación más grave de este Decreto se vinculaba con el hecho de que se terminaba con la antigua forma de comercialización de un gran mercado concentrador, reemplazado por varios mercados menores. En este sentido, también en diálogo con la Sociedad Rural Argentina (SRA), poderosa entidad representante de los intereses del agro, se comenzó a exigir que se volviera a la noción de traslado y no de erradicación, ya que se buscaba que el mercado estuviera en otro lugar, no que se disolviera en varios mercados. Otro punto de conflicto era el límite de 90 kilómetros del perímetro de la Capital. Tanto el CCPP como la SRA, en reuniones que mantuvieron juntos, y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) en declaraciones públicas, entendían que estas medidas terminarían funcionando como un “atentado a la libertad de mercado”. Se reafirmaba que el MNH debía ser una iniciativa privada, y que en caso de que el Estado intentara regular la comercialización de la carne de algún modo, no habría interés en invertir en esa obra.

La SRA y el CCPP, que conformaron el Comité de Defensa de Ganadería, se reunieron con Meyer, subsecretario de Ganadería, para plantearle estas objeciones y pedirle que no se definiera nada en lo inmediato. Los consignatarios también ordenaron a un estudio de abogados que analizaran la *legitimidad* del decreto 721. Se objetaba, entre otras cosas, la potestad del Poder Ejecutivo Nacional para legislar sobre esos temas y el límite de los 90 kilómetros, que era considerado arbitrario por carecer de fundamento técnico-científico. Otra estrategia de enfrentamiento fue contactar a los obreros ligados con el MNH. En agosto, el Sindicato de Obreros y Empleados de Casas Consignatarias del MNH generó un comunicado, difundido en varios medios, en el que denunció la decisión de erradicar el MNH como antidemocrática, se sumó a la demanda de remover el límite de 90 kilómetros, y añadió la exigencia de que existiera un mercado único y no varios mercados regionales.

## LOS RECAMBIOS POLÍTICOS EN LA SEAG Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En diciembre de 1986, Lucio Reca, con un perfil más técnico, fue reemplazado en el cargo de secretario de Agricultura y Ganadería por Ernesto

Figueras, productor agropecuario y hombre de mayor afinidad con los reclamos de las corporaciones del agro. Esto se vinculó con el cambio en la titularidad del Ministerio de Economía y con un punto de inflexión en el gobierno de Alfonsín. A partir de ese momento, y siguiendo las gestiones iniciadas, el CCPP comenzó una búsqueda de tierras que le resultaran convenientes para erigir un nuevo mercado, sin respetar el límite de 90 kilómetros por fuera del perímetro de la capital Federal. A comienzos de 1988, el CCPP firmó una carta de intención con la Seag, en la que se ofreció a construir a su costo y en terrenos de su propiedad un mercado concentrador. La Seag aceptó el ofrecimiento y se comprometió a modificar el Decreto 721 (que imponía el límite de los 90 kilómetros) y a gestionar ante la Junta Nacional de Carnes el otorgamiento de un crédito de 20 millones de australes para el CCPP.<sup>19</sup>

Por parte de la Provincia de Buenos Aires, el tema quedó descartado a partir del cambio del signo político de la gobernación.<sup>20</sup> De hecho, Felipe Solá, desde su cargo de ministro de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, se encargó de marcar distancia de los designios de la provincia respecto de aquellos del Poder Ejecutivo Nacional: “No vamos a permitir que la nación y algo más de 10 consignatarios de hacienda piensen que su sola resolución en este tema es suficiente” (Solá, 1988: 12).

A pesar de los dichos de Solá, el 25 de noviembre de 1988 se promulgaron dos decretos: el 1.551 autorizó a la Junta Nacional de Carnes a destinar 60 millones de australes al financiamiento y la construcción de mercados regionales de hacienda; el 1.556 eliminó el límite de 90 kilómetros de distancia respecto de la Capital Federal.

Se puede concluir que las diversas estrategias desarrolladas por los consignatarios para adaptar el traslado a sus necesidades tuvieron éxito. Así, a las estrategias de oposición pública a través de los medios de comunicación se sumó la articulación con otras entidades agropecuarias para presionar contra el traslado, el *lobby* individual con funcionarios estatales, la bravata constante de construir un mercado alternativo, la amenaza de que los capitales privados no invertirían si el Estado intentaba regular, y

<sup>19</sup> El austral fue la unidad monetaria argentina instaurada a partir del Plan Austral, en 1985, como un intento de controlar los problemas inflacionarios. Fue reemplazada por el peso en 1992.

<sup>20</sup> En diciembre de 1987, Antonio Cafiero, del Partido Justicialista, asumió el cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires. El cargo había sido ocupado hasta ese entonces por Alejandro Almendáriz, de filiación radical.

también, el intento de descubrir ilegalidades en el accionar del Estado, amenazando, de modo encubierto, con avanzar por la vía judicial.

### RAZONES DEL FRACASO

Las gestiones para trasladar el MNH en el contexto de retorno democrático terminaron en fracaso, así como sucedió durante la dictadura militar. Si bien se repitieron algunas características del intento de traslado ocurrido en la dictadura, la perspectiva de intervención fue replanteándose a lo largo del periodo. Si inicialmente se consideraba mantener la idea de traslado del MNH a Mercedes, el Decreto 721 de Mayo de 1986 terminó planteando otro abordaje del tema. En primer lugar, se cambió la idea de traslado por la idea de erradicación. A través de este cambio conceptual, se buscó señalar que el Estado no se haría cargo ni de decidir la nueva ubicación, ni de financiar la nueva construcción, ni de administrar el nuevo mercado. Por otra parte, se abandonó la idea de un mercado único concentrador, en pos de mercados regionales. La voluntad era descentralizar el comercio de carnes, en tanto que se consideraba que con las nuevas tecnologías no era imprescindible que existiera físicamente un mercado concentrador que funcionara como regulador del precio. La única restricción que planteaba el Estado era una distancia de 90 kilómetros por fuera del perímetro de la Capital Federal.

Estos cambios de enfoque se vinculaban con varias cuestiones. En primer lugar, las discusiones en torno al rol del Estado. En el marco de crisis económica y discusiones sobre la reconfiguración de las capacidades estatales, se comenzaba a plantear cada vez con más fuerza que el Estado disminuyera su participación en diversas áreas de intervención.

En un primer momento, el gobierno de Alfonsín “se posicionaba en las antípodas de las reformas liberales. Se sostenía, primero, que el cambio debía ser paulatino y que el Estado debía cumplir un rol primordial en el desarrollo económico y en la asignación de recursos” (Beltrán, 2007: 134). Sin embargo, a medida que avanzó la década y los conflictos económicos se agudizaron, la gestión radical fue cambiando su enfoque. Así, “la reestructuración del Estado con eje en la privatización de empresas de propiedad estatal y en la desregulación de una amplia gama de mercados (incluido el laboral), y apertura de la economía nacional a los flujos mundiales de mercancías y capitales” (Ortiz y Schorr, 2006:

299) pasaron a ser las nuevas *soluciones* para los acuciantes problemas económicos.

En este contexto, los cambios en los modos de abordar y problematizar el tema del MNH siguieron fielmente estas reorientaciones respecto al rol, los deberes y las capacidades del Estado. A su vez, las diversas perspectivas que convivían dentro del Estado, en las distintas agencias, se vinculaban también con las características del periodo, como momento de reformulación del rol del Estado y también reformulación en los modos de pensarlo. Además, la situación económica acuciante —particularmente la hiperinflación— impedía una perspectiva de largo plazo. Así, se puede entender también la dinámica del Ministerio de Economía, que en un primer momento, bajo la gestión de Bernardo Grinspun, ensayó diversas políticas de corte *desarrollista* y luego, a partir de 1985 y bajo el mandato de Juan Vital Sourrouille, comenzó a ensayar planes de *ajuste heterodoxo*. En términos de Mario Lattuada, la implantación del Plan Austral a mediados de 1985 implicó un cambio en la relación del gobierno con sectores empresariales, en tanto que “ahora los interlocutores privilegiados se encontrarían entre un grupo selecto de representantes de grandes empresas y grupos económicos” (Lattuada, 1991: 126). Esto coincide con lo señalado por Juan Carlos Portantiero respecto a un pasaje de la confrontación “hasta la búsqueda forzada de acuerdos por presión con las organizaciones de interés” (1987: 287).

En el caso de la Seag, el cambio se produjo a fines de 1986, representado por el reemplazo de Lucio Reca, con un perfil técnico, por Ernesto Figueras, productor agropecuario de la provincia de Buenos Aires y socio de la SRA (Lattuada, 1991). A esto se sumó una serie de concesiones al sector agropecuario para intentar recomponer las relaciones entre el gobierno y este sector, con miras a las elecciones de 1987. En un contexto de profunda crisis económica y de disputa intensa por la distribución del excedente agropecuario (Lattuada, 1991), esta batalla no era prioritaria. Oponerse al CCPP implicaba abrir un área de conflicto más con otras grandes corporaciones del agro, como la SRA y CARBAP, con gran poder de veto sobre las decisiones políticas de cualquier gobierno. En articulación con el momento de crisis económica y estatal, el rol de los consignatarios adquirió mucha relevancia.

A pesar de que varias de las demandas del CCPP fueron aceptadas, como la participación de los capitales privados y la prescindencia estatal, el límite de los 90 kilómetros fue combatido con dureza. En el marco de una Seag más afín a las corporaciones agropecuarias, se terminó por

negociar que dicho límite fuera anulado y que el Estado negociara préstamos para el CCPP, para la construcción de un mercado privado. Aun concediendo todo lo que el CCPP demandó, la erradicación no se realizó. En este sentido, se podrían retomar dos reflexiones que José Nun hizo en cuanto a las políticas agrarias del alfonsinismo: en primer lugar,

lo más importante es que, nuevamente, un gobierno elegido por el pueblo incumplió sus promesas reformistas respecto al campo argentino y confirmó de este modo la existencia de ciudadelas corporativas que logran hacerse sistemáticamente inmunes al voto de la mayoría (Nun, 1991: 16).

En segundo término, algunos elementos comunes que contribuyeron al fracaso de diversas políticas vinculadas con el agro: “Uno es la debilidad del Estado [...]; otro, la escasa aptitud que mostró el gobierno para resolver esta debilidad; y, finalmente, una evaluación a menudo exagerada de la real medida de su poder por parte de muchos técnicos convertidos en funcionarios públicos” (Nun, 1991: 15). Ambas afirmaciones resultan sugerentes claves de lectura para comprender el caso analizado.

#### ALGUNAS REFLEXIONES PARA CONCLUIR

Un primer eje de reflexiones se vinculó con la convivencia de perspectivas heterogéneas dentro del aparato estatal. Siguiendo a Oszlak (1980) y a Oszlak y O'Donnell (1981), analizar al Estado en acción supone alejarse de perspectivas que lo entienden como una unidad racional monolítica y coherente. En efecto, el repaso de las distintas posturas de las dependencias estatales vinculadas con el tema del traslado da cuenta de la diversidad de perspectivas al respecto en el contexto del gobierno radical. Los posicionamientos de las diversas dependencias no se vinculaban únicamente con sus respectivos intereses en la temática, sino también con distintas formas de entender y abordar la cuestión desde el punto de vista de las modalidades de intervención, el rol del Estado y las responsabilidades públicas y privadas.

Así, dentro del repertorio posible de abordajes al tema del MNH, los gobiernos de la provincia y de la municipalidad representaban los extremos de una variedad de formas de intervenir. Si bien ambas dependencias estatales se enfocaban en aspectos distintos del tema o, de hecho, en problemas distintos (una en el destino del MNH y otra en el destino del predio que quedaría vacante), sus propuestas de intervención represen-

taban, por un lado, la mirada más ligada con la planificación tradicional, y por el otro, las nuevas formas de intervenir en lo urbano. Esta transición entre una perspectiva y otra todavía no estaba saldada en el propio campo urbanístico y menos aún en el propio gobierno radical (ni dentro de sus dependencias estatales). A su vez, estas dependencias, si bien involucradas con el tema del MNH, no tenían la potestad para decidir su destino.

La Seag, por su parte, era la encargada de definir el tema a través de sus decisiones políticas. Si bien comenzó realizando un planteamiento relativamente similar al hecho durante la dictadura desde una perspectiva ligada con la planificación tradicional, al poco tiempo este punto de vista fue abandonado por la articulación de la profunda crisis económica y estatal. Las ideas de reconfiguración del rol del Estado, de descentralización y de austeridad económica fueron ganando terreno. La Seag modificó su planteamiento en diálogo con las demandas de los actores privados ligados con el MNH. En esta línea, las reconfiguraciones respecto a la cuestión a lo largo del periodo indican modificaciones en el rumbo de la gestión radical en diálogo con discusiones más amplias y las reorientaciones en términos de política económica. El cambio asignado al rol estatal en la cuestión se condensó con claridad en el pasaje de la idea de traslado a la noción de erradicación. Posteriormente, los nuevos decretos modificatorios no hacían más que claudicar ante las demandas de los consignatarios de un préstamo para la construcción de un mercado privado y de abandonar el límite de los 90 kilómetros.

Estas diferencias entre agencias y los replanteos de la Seag a lo largo del proceso se vinculan de diversos modos con el periodo abordado. Por un lado, la situación de crisis económica y de crisis de las capacidades estatales se pone claramente de manifiesto en las dificultades de avanzar sobre los proyectos de traslado/erradicación, y también se aprecia en la organización de un concurso de ideas que no pretendían ser llevadas a la práctica. La modestia de la propuesta del concurso (áreas puntuales, ideas y no proyectos, asociación de capital público y privado) da cuenta no sólo de un cambio en las perspectivas de intervención, sino también de las dificultades económicas de la municipalidad para llevar adelante transformaciones físicas del espacio urbano. Por otra parte, las disyuntivas en torno a cómo abordar el tema del MNH se vinculaban también con el periodo en tanto momento de reformulación de las perspectivas de intervención urbana. Así, iban adquiriendo preponderancia las nuevas formas de intervenir y pensar la ciudad, proponiendo intervenciones puntuales que incentivarán la recuperación del área a través de la generación de

focos de revitalización económica, inversiones privadas y la priorización de otros temas-problema, en obvio contraste con las pretensiones de controlar y regular el crecimiento urbano por parte de la planificación.

Retomando a Hall (1996), se podría pensar que estas divergencias en los modos de abordaje de la cuestión del MNH se vinculaban con un cambio del paradigma político. Es decir, un momento de transición de las metas políticas más globales y no sólo de los instrumentos para lograr esas metas.

A la vez, si bien el planteamiento del traslado podía ser leído en términos de autonomía estatal para abordar el tema, ya que no había grupos sociales interesados en llevarlo adelante antes de que se esbozara desde la Seag, la capacidad para continuar con la decisión del traslado fue escasa.<sup>21</sup> El planteamiento inicial debió ser modificado, entre otras cosas, por la presión de actores privados involucrados con el tema. Aun cediendo en todos los puntos, la Seag no tuvo la capacidad de concretar lo planteado. Esto se vincula tanto con el desinterés en el tema por parte de la Seag y las evidentes dificultades económicas que enfrentaba el gobierno, como con las dificultades de lidiar con actores con capacidad de veto para las políticas gubernamentales. En esta línea podemos retomar las ideas de Oszlak y O'Donnell (1984) acerca de los diversos grados de autonomía y capacidad estatal de acuerdo con el sector social interpelado.

Así, resulta interesante indicar la articulación del gobierno de Alfonsín con actores privados en el periodo. Si bien al comienzo la gestión radical excluyó al CCPP de las gestiones para el traslado, posteriormente se vio obligada a ceder y a negociar con los actores en conflicto. Los consignatarios interpelaron y cuestionaron fuertemente las decisiones estatales respecto al MNH. Utilizaron para ello todo tipo de estrategias de obstrucción: notas en los diarios, presión política, avanzar y gestionar la posibilidad de construir otros mercados en paralelo al propugnado por el Estado e intentos de freno a las decisiones estatales por la vía judicial. Tanto por las estrategias que instrumentaron como por las características del gobierno de Alfonsín y la situación crítica en la que se desenvolvía, los consignatarios obtuvieron progresivamente mayores concesiones, en tanto que las autoridades fueron cediendo una a una en todas sus

<sup>21</sup> Retomo la distinción entre autonomía y capacidad de Theda Skocpol (1985). La autonomía estatal se refiere a la posibilidad de que el Estado plante temas de intervención de modo autónomo, que no sean producto de la presión de ningún actor social. Por otra parte, la capacidad estatal se remite a la posibilidad que tiene el Estado de materializar las propias decisiones.

demandas. Se puede afirmar, incluso, que las opciones de privatización del MNH surgieron más a partir de la presión de los distintos actores en conflicto que por convicción ideológica del gobierno. Esto, a su vez, guarda relación con lo sucedido en otras áreas de intervención gubernamental y con el pasaje de una estrategia de confrontación/indiferencia frente a los poderes corporativos a una estrategia de *acuerdos forzados*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARÁOZ, Ricardo (1984). “Hay consenso general sobre la erradicación de Liniers”. *Clarín*, 11 de abril.
- BELTRÁN, Gastón (2006). “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales”. En *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, coordinado por Alfredo Pucciarelli, 199-244. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BELTRÁN, Gastón (2007). “La acción empresaria en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- BLAZICA, Claudio, y Laura Spinadel (1987). “Reflexión crítica sobre las ‘20 ideas’”. *Summarios* 120: 3-12.
- CAMOU, Antonio (2007). “Se hace camino al transitar. Notas en torno a la elaboración de un discurso académico sobre las transiciones democráticas en Argentina y América Latina”. En *La Argentina democrática: los años y los libros*, compilado por Antonio Camou, María Cristina Torti y Aníbal Viguera, 19-48. Buenos Aires: Prometeo.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1985). *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CASTELLANI, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES RURALES DE BUENOS AIRES Y LA PAMPA (CARBAP) (1986). “Productores”. *La Prensa*, 29 de noviembre.

- CUNEO, Dardo (1986). “Un planeamiento democrático participativo”. En *Bases para el llamado a Concurso de Ideas Urbano-Arquitectónicas para Buenos Aires*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- EVANS, Peter (1996). “El Estado como problema y solución”. *Desarrollo Económico* 141: 529-562.
- GORELIK, Adrián (s/f). *Las ideas urbanísticas en la década de 1980 en Buenos Aires. Una historia del concurso para Puerto Madero* [en línea]. Disponible en <<http://www.utdt.edu/congresos/pdf-sri/gob-386.pdf>>.
- GOUREVITCH, Peter (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HALL, Peter (1993). “Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- HALL, Peter (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- HERZER, Hilda, y Pedro Pérez (1988). *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- JAJAMOVICH, Guillermo (2012). *La ciudad en cuestión. Pugnas y reconfiguraciones de redes de técnicos y profesionales que intervienen sobre la ciudad de Buenos Aires (1983-1992)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- LA NACIÓN (1985). “La ubicación del Mercado de Hacienda”. *La Nación*, 11 de septiembre.
- LATTUADA, Mario (1991). “El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias: una visión de conjunto”. En *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, compilado por José Nun y Mario Lattuada, 107-171. Buenos Aires: Manantial.
- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MENAZZI, Luján (2012). “El proceso en la ciudad. El caso del traslado del Mercado Nacional de Hacienda de Liniers durante la última dicta-

- dura militar argentina”. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad* 12: 95-114.
- MEYER, Horacio (1985a). “Conveniencia de la privatización”. *Clarín*, 13 de abril.
- MEYER, Horacio (1985b). “Liniers se va a Mercedes”. *Clarín*, 4 de septiembre.
- MEYER, Horacio (1985c). “El Estado va a tener la menor injerencia posible”. *La Campaña*, 11 de octubre.
- MEYER, Horacio (1986). “Sector oficial”. *La Prensa*, 29 de noviembre.
- MOORE, Mark (1993). “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”. En *Antología de políticas públicas*, compilado por Luis Aguilar Villanueva, 189-218. México: Porrúa.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (MCBA) (1986). *Convocatoria. Ideas Urbano-Arquitectónicas para Buenos Aires*. Buenos Aires: MCBA.
- NOVICK, Alicia (2003). *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*. Buenos Aires: SP-GCBA/Akian.
- NOVICK, Alicia (2004). “Plan”. En *Diccionario de arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, compilado por Jorge Francisco Liernur y Fernando Aliata, 75-86. Buenos Aires: AGEA.
- NOVICK, Alicia (2007). “Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires, 1900-1940”. Tesis de Doctorado en Historia. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- NUN, José (1991). “Las promesas reformistas”. En *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, compilado por José Nun y Mario Lattuada, 9-19. Buenos Aires: Manantial.
- NUN, José, y Mario Lattuada (1991). *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires: Manantial.
- NUN, José, y Juan Carlos Portantiero (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- ORTIZ, Ricardo, y Martín Schorr (2006). “La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante

- la ‘década perdida’”. En *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, coordinado por Alfredo Pucciarelli, 291-333. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- OSZLAK, Óscar (1980). “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES* 3 (2): 5-58.
- OSZLAK, Óscar, y Guillermo O’Donnell (1984). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En *Para investigar la administración pública*, compilado por Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt, 89-138. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PÍREZ, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (1986a). *Decreto 721*, 29 de mayo.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (1986b). *Decreto 1556*, 25 de octubre.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1987). “La transición entre la confrontación y el acuerdo”. En *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, compilado por José Nun y Juan Carlos Portantiero, 257-294. Buenos Aires: Puntosur.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1988). *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- PORTESI, Juan (1985). “Prescindencia de Saguier, determinación de Portesi”. *La Campaña*, 1 de noviembre.
- RAPOPORT, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- RECA, Lucio (2011). Entrevista a Lucio Reca, realizada el 12 de diciembre.
- SIDICARO, Ricardo (2001). *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Libros del Rojas.
- SIGAL, Silvia (1991). *Intelectuales y poder en la década del setenta*. Buenos Aires: Puntosur.

- SILVESTRI, Graciela, y Adrián Gorelik (2000). “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”. En *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, dirigido por José Luis Romero y Luis Alberto Romero, 461-499. Buenos Aires: Altamira.
- SKOCPOL Theda (1989). “El estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual”. *Zona Abierta* 50 (enero-abril): 71-122.
- SOLÁ, Felipe (1988). “Funcionarios polemizan por el Mercado de Liniers”. *La Prensa*, 24 de septiembre.
- TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En *La nueva administración pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 281-312. Madrid: Alianza Editorial.
- TORRES, Horacio (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- WEIR, Margaret y Skocpol, Theda (1993) “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* 63/64: 73-155.

Recibido: 16 de noviembre de 2012

Aceptado: 7 de febrero de 2014

