# REVISTA
# ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 2, Año II, mayo de 2014. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
ISSN 2310-550X

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

AYACUCHO 555 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA.

ÁREA
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

ISSN 2310-550X
Revista Estado y Políticas Públicas Nº 2, Año II, mayo de 2014.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

FLACSO
Director
Dr. Miguel Lengyel

Área
Estado y Políticas Públicas
Director
Dr. Daniel García Delgado

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral vinculada al Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Académica Argentina.
Abocada al análisis de Estado y de las Políticas Públicas, se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica del área, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas.

## CONTACTO DE LA REVISTA

Dirección Postal
Revista Estado y Políticas Públicas
Ayacucho 555, 1er. Piso. (AAC1026)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Tel.: (54) (11) 5238-9456.

## CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO- Sede académica Argentina.
Buenos Aires – Argentina.
Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

# Equipo Editorial

DIRECTOR
**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

EDITORA
**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN
**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

# Comité de Redacción

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

# Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cristina Díaz,** Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos,** Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Diseño y Soporte técnico

**Guadalupe García Delgado**, FLACSO, Sede académica Argentina, Argentina.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del segundo número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, de las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este nuevo espacio académico-científico y de investigación recepciona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, nos complace presentar el segundo número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Dr. Daniel García Delgado
Director

Área Estado y Políticas Públicas
FLACSO sede académica Argentina

# Sumario


## EDITORIAL

**"De la Agenda de Sintonía Fina a la de Estabilización. La lucha por el modelo"** en la página 15
**Por Daniel García Delgado**

## *DOSSIER*
## La importancia de los Bienes y Servicios Públicos en una nueva coyuntura

**1. "La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada (2002-2013)."** en la página 20
*The provision of public goods and services in the progressive governments of the Southern Cone.*
*The winning decade (2002-2013).*
**Por Daniel García Delgado**

**2. "De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina."** en la página 47
*From neoliberal governance to public goods governance.*
*Water Services in Latin America.*
**Por Cristina Zurbriggen**

**3. "El interés público sobre la tierra y el suelo. Aportes conceptuales, discursivos y normativos para una discusión argentina y sudamericana."** en la página 65
*Public interest on land and soil. Conceptual, normative and discursive contributions for an Argentinian and South American discussion*
**Por María Mercedes Patrouilleau, Cecilia Inés Aranguren y Lisandro Martínez Bilello**

**4. "PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva." en la página 91**
*PROGRESAR. Youths, public goods and distributive justice.*
**Por Roxana Mazzola**

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN
## *Research Articles*

**"Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad." en la página 115**
*State capacity and state power in the Latin America of the twenty-first century: A political perspective for the analysis of public policy and stateness.*
**Por Maximiliano Rey**

**"El Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo: Estudio de caso Villa Inflamable." en la página 140**
*The Plan of urbanization of villas and slums Matanza Riachuelo Basin: Case study flammable Villa.*
**Por Diego Fragas**

**"Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2010)." en la página 164**
*Institutions, Actors and Political Contexts in the Policymaking Process of Education in the Province of Buenos Aires (1983-2010).*
**Por Sergio Agoff, Julián Bertranou y Carolina Foglia**

**"Aplicación de políticas públicas orientadas a Pueblos Indígenas. Un análisis comparativo del avance de la frontera agraria y sus contradicciones con el Programa de Relevamiento de la Ley 26.160." en la página 187**
*Implementation of public policies for Indigenous Peoples. A comparative analysis of the advance of the agricultural frontier and its contradictions with the Program Survey of Law 26,160.*
**Por Sergio Iván Braticevic y José Lucas Cabana**

## RESEÑAS DE LIBROS
## *Book Reviews*

**"Libro: La Ciencia Argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000."** en la página 206
*Argentine Science. An unfinished project: 1930-2000.*
Autor: Diego Hurtado.
**Por María Verónica Moreno.**

**"Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial."** en la página 210
*Three lessons in postindustrial society.*
Autor: Daniel Cohen.
**Por Santiago Ibarra.**

**"La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial."** en la página 214
*The Supreme Court at Stage. An Ethnography of the Judicial World.*
Autora: Leticia Barrera.
**Por Luciano Nosetto.**

## RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO
## *Post-graduate Thesis' Abstracts*

**"El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy (2003 – 2009)."** en la página 219
*The integration process of Unemployed Movement in the management of the state in Argentina.*
*An analysis of the management style of the Promoters Territorial Programs for Social Change and Empowerment and Participation of Women Juana Azurduy (2003 - 2009).*
**Por Agustina Gradin.**

**"El rol de la ANSES durante la post-convertibilidad. Impacto en la estructura y organización de la ANSES de los cambios en los marcos interpretativos (*policy frames*) de la seguridad social durante la pos-convertibilidad."** en la página 223
*The role of the National Social Security Administrator (ANSES) during the 'post-convertibility' period. Impact in the ANSES' structure and organization of the changes in the social security policy frames during the 'post-convertibility' period.*
**Por Jerónimo Rodríguez Usé.**

**"Protección social y mercado de trabajo en el siglo XXI. El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina."** en la página 226
*Social protection and labor market in the XXI century. The case of the Universal Child Allowance in Argentina.*
**Por Santiago Boffi.**

**ENTREVISTAS**
***Interviews***

**"Entrevista a Eugenio Zaffaroni"** en la página 232
*Interview with Eugenio Zaffaroni.*
**Por César Rosenstein.**

**"Entrevista a Fernando Porta"** en la página 242
*Interview with Fernando Porta.*
**Por Arturo Trinelli.**

**COMUNICACIONES**
***News***

**"Revista Persona y Sociedad de la Universidad Alberto Hurtado – Chile."** en la página 247
**Por Isaac Caro.**

**"Revista Perspectivas de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina."** en la página 248
**Por Carlos Vilas.**

**“Revista Estado y Políticas Públicas Núm 1, Año I, octubre de 2013. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Argentina”** **en la página 249**
**Por Cristina Ruiz del Ferrier.**

**“Sobre los Autores”** **en la página 252**
***Note on Contributors***

**“Convocatoria Tercer Número”** **en la página 258**
***Call for contributions. Third Issue***

*Deadline:* 30 de junio de 2014.
Tema del *Dossier:* Recursos naturales estratégicos, Desarrollo inclusivo y Medio ambiente.

# Editorial
# De la Agenda de Sintonía Fina a la de Estabilización.
# *La lucha por el Modelo.*

**Por Daniel García Delgado**

**Fecha de Recepción:** 12 de abril de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 29 de abril de 2014.

> "Es evidente que los grupos hegemónicos no resignarán sus privilegios voluntariamente como lo prueban los intentos en curso para desestabilizar gobiernos de base popular: con operaciones políticas y mediáticas generan inestabilidad económica y turbulencia social. Montados sobre errores o desaciertos gubernamentales, accionan para instalar una sensación de inseguridad, caos, corrupción y descontrol que atemorice a sectores medios y los lleve a alinearse con sus intereses. Esto puede conducir a un cambio de régimen que se materializa a través de manipulación electoral o, de ser necesario, de golpes institucionales de naturaleza legislativa, judicial o militar."
>
> **Sansón Mizrahi**
> (Opinión Sur, 2014)

La agenda pública es el conjunto de políticas de un gobierno en una coyuntura determinada que permite fijar los objetivos del Estado y determinar prioridades dentro de un proyecto político y un modelo de desarrollo. En este último año, y particularmente hacia fines del 2013, hemos asistido al vertiginoso cambio de la agenda de *"Sintonía Fina"* –enunciada por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner al comienzo de su segundo mandato en el año 2011, la cual presuponía ajustes o correcciones de precisión bajo el supuesto de un modelo ya consolidado–; a la agenda de "Estabilización".

¿Cuáles fueron los motivos? En las elecciones legislativas del 2013, y los posteriores meses hacia fin de año, la coyuntura comenzó a cambiar rápidamente, tanto en el ámbito económico, político como en el social. En el primero, empezaron a manifestarse nuevamente problemas históricos de la economía argentina –la restricción externa, la fuga de divisas y la inflación– sumándose a ello pagos significativos de energía, en insumos industriales importados y en deuda externa. Asimismo, hubo una sumatoria de errores en el manejo macroeconómico del Gobierno y una falta de coordinación en la gestión de un tipo de cambio atrasado; la estrategia de desendeudamiento basada solamente en las reservas del Banco Central y las poco creíbles estadísticas del INDEC. Todas estas medidas terminaron confluyendo en el denominado 'cepo cambiario', el cual no dejaba

opción para el ahorro de los ciudadanos, afectando también el mercado inmobiliario, el de la construcción, el humor social y las expectativas de los agentes económicos.

En el plano político, la escasa negociación de la agenda de Sintonía Fina dio espacio, junto al malestar que algunas políticas económicas habían generado en los sectores medios de la población, al surgimiento de una nueva fuerza opositora –el denominado *Frente Renovador*– que comenzó a cuestionar muchas de las consecuencias de la misma.

Y por último, en el ámbito social, se manifestó el surgimiento de movimientos de protesta que, como producto de la mejora social producida en esta década, empezaron a mostrar nuevas demandas sobre la calidad de los bienes y de los servicios públicos. La intensa coyuntura que se inicia en el diciembre vandálico de fines del año 2013 con las rebeliones policiales en diversas Provincias y los masivos cortes de luz de las empresas privatizadas, fueron el preludio del ataque especulativo-financiero contra el Banco Central en el mes de enero. La alta incertidumbre sobre la capacidad del Gobierno de controlar el tipo de cambio, junto al aumento de la inflación, fueron aprovechados por "los mercados para intentar hacer volar al gobierno por los aires" como lo denunciara oportunamente el economista M. Bein.

Hacia inicios del mes de febrero del presente año, comenzaron a surgir políticas que indicaban el surgimiento de la nueva agenda para que la situación pudiese volver a estar bajo control: la de Estabilización. La cual no remite a un plan de estabilización clásico. En su inicio implementó tres medidas clave del Banco Central: condicionar a los bancos a vender reservas de dólares excedidas en sus encajes, la suba de la tasa de interés y el establecimiento de una nueva paridad cambiaria a ocho pesos. Con esto, redujo la incertidumbre, estabilizó las variables macroeconómicas, aseguró el tipo de cambio y recuperó la credibilidad, mientras se ganaba tiempo para que los ingresos vinculados a una nueva cosecha generasen una estabilización de las expectativas. Estas acciones del Banco Central fueron complementadas por el Ministerio de Economía con el lanzamiento del Plan "Precios Cuidados" con una convocatoria a la población para evitar las remarcaciones de precios, los abusos de posición monopólica y que logró una incipiente reducción de la inflación. Y finalmente, una mayor apertura a los mercados manifestada en el acuerdo con Repsol tras la aproximación al Club de París para el pago de esta deuda, con Brasil el nuevo acuerdo automotriz para equilibrar la balanza comercial y negociaciones con la UIA para impedir la recesión y desempleo, donde se destacan las políticas activas del Gobierno para lanzar líneas de crédito subsidiadas para los sectores productivos (ej. FONDEAR).

En la nueva agenda se evidenció una mayor comunicación desde la Jefatura de Gabinete con la oposición en el marco del Congreso de la Nación y de negociación con las principales cerealeras para que estas liquidaran la producción del año 2013. En el plano social, la agenda tiene continuidad con las políticas sociales neouniversales de la de Sintonía Fina, como ser por caso, la AUH y además incorpora el Plan PROGRESAR y la actualización de las asignaciones laborales, por escolaridad y la defensa del empleo, entre otras medidas.

En consecuencia, la Agenda de Estabilización es un conjunto de políticas ortodoxas y heterodoxas, en donde importan no tanto los instrumentos como los objetivos:

la sustentabilidad del modelo. Por lo tanto, ha sido clave para lograr un escenario previsible y gobernable hacia el 2015, marcando un debate político sobre los aspectos decisivos de este año: las paritarias, el inicio del año legislativo, el debate sobre la reforma del código penal y el comienzo de la difícil transición de un liderazgo de transformación como el ejercido por Cristina Fernández de Kirchner estos últimos años hacia otro liderazgo. La Agenda de Estabilización ha frenado la ofensiva desestabilizadora y especulativa de los mercados, y ha permitido al Gobierno recuperar parte de la iniciativa que había perdido para generar políticas con el sector industrial y agroindustrial. Estos logros permiten configurar un escenario de mayor previsibilidad para encarar las elecciones del 2015.

No obstante, el tiempo de la nueva agenda no será fácil para su éxito, no sólo por la pérdida de la capacidad adquisitiva de gran parte de la población, una menor tasa de crecimiento; los efectos de la devaluación y la suba de las tasas de interés que generaron un achicamiento de las ventas y de la producción, y los temores que esto suscita sobre el mantenimiento de puestos de trabajo, sino también por un contexto internacional y regional que se presenta más complejo que el de los años anteriores. Por lo que se va a requerir una creciente capacidad de diálogo, de responsabilidad y racionalidad de parte de los actores del sistema político, económico y de la sociedad civil para mantener lógicas de bien común que predominen por sobre los intereses corporativos y especulativos, entre los que se encuentran los bancarios con su propensión a tasas de interés usurarias y prestar para el consumo, pero no para la producción ni la vivienda. Para ello, resulta clave una ética pública y capacidades estatales que inviten a articular la problemática de la seguridad junto a la de inclusión y equidad y no a disociarlas; que evite retrocesos sobre la cuestión social y la necesidad de reducir la influencia del *marketing* político que simplifica cuestiones de importancia -como las reformas de los Códigos penal y civil- y que termina apelando al ´apalancamiento´ del temor ciudadano por parte de los medios masivos de comunicación.

En medio de estas coordinadas el desafío que se yergue hacia el futuro es enorme. El giro del Gobierno realizado al inicio del 2014 como señala E. Curia, marcó cierto progreso estratégico, pensando entonces más en generar divisas que en reprimir su demanda. Pero aún dista de estar clara la superación de la restricción externa y las fórmulas operables al respecto.

El pasaje de 'la década ganada' (2002-2013) hacia otra más incierta y bisagra es coincidente con un contexto internacional más difícil para los países emergentes: La ralentización del crecimiento de China; el conflicto de Rusia con la UE por la situación de Ucrania; la baja de los precios de algunas materias primas que afecta la balanza comercial de los países de la región; el bajo crecimiento de Brasil; confluyen con una mayor influencia mundial de los Estados Unidos para atraer flujos de inversión vía su política monetaria y un intento de reconfiguración de su protagonismo a través de las alianzas transoceánicas. De este modo, la Agenda de Estabilización asume un carácter más pragmático en sus orientaciones hacia el sector externo que la agenda de Sintonía Fina, ya que incorpora instrumentos ortodoxos, incorpora más flexibilidad,

apela más a la negociación y al diálogo y es coherente con un rumbo: el de hacer sustentable un modelo de desarrollo industrializador con inclusión social. Sigue operando de esta manera, en forma contrapuesta al modelo de especialización y a la agenda de inseguridad del *establishment*, donde este tema, junto con el de la corrupción forma parte de una estrategia comunicacional que supone como deseable la simplificación del debate económico y político y la permanencia de un clima conflictivo y de percepción caótica de lo cotidiano.

En estas agendas contrapuestas subyacen no sólo políticas públicas y formas de gestión distintas, sino una lucha entre dos modelos. En uno, donde se tracciona el modelo productivo-inclusivo que apunta a una mejor distribución del ingreso por medio de las negociaciones paritarias, políticas neouniversales, disminuir la desigualdad y promover la industrialización e incorporar ciencia y tecnología a las cadenas de valor. En el otro, el neoextractivista, promueve un modelo de especialización *en commodities* y bienes industriales pero sin mayor valor agregado, lo cual supone reducir salarios, ir a una competitividad 'a la baja' y conquistar el poder político por parte de las corporaciones como forma de legitimar su hegemonía e intereses.

En la nueva agenda está en juego tanto el modelo de desarrollo como también una geopolítica surgida desde hace una década de apoyo al proceso de integración regional en América del Sur, al corredor Sur-Sur, la UNASUR y CELAC, así como la descolonización de Malvinas, para hacer de la región una zona de paz y progreso: la geopolítica del Atlántico Sur, y la agenda de los emergentes. Si bien esta alianza del MERCOSUR está hoy en problemas y debe resolver tanto desafíos internos de estos países como entre sí, la otra opción geopolítica es la de reinserción en la estrategia del norte; la de volver a mantener vínculos heterónomos tradicionales con los países industrializados, converger paulatinamente con la Alianza del Pacífico en un nuevo esquema neoinstitucional. Ello se articula al desgaste paulatino de Venezuela, a una lucha contra la inseguridad y el narcotráfico como principales asuntos de la agenda pública y donde se intenta militarizar la misma. En síntesis, mantener a América del sur como una zona de bajo nivel de desarrollo, de control sobre los recursos naturales por parte de las potencias y de las corporaciones del norte y de la OTAN en el Atlántico Sur y la Antártida.

Si bien los desafíos parecen librarse en el campo económico y social son profundamente políticos-estratégicos e interrogan sobre si el período que se abre a partir del 2014/15 va a ser de estabilidad, un camino hacia el autoabastecimiento energético, de mayores exportaciones industriales, retome del crecimiento y mejora de los bienes y servicios públicos; o si va a ser un período de recesión con inflación, exacerbación de las tensiones sociales que tiendan a justificar el regreso al "país normal". En definitiva, si se mantiene lo logrado y se avanza modificando todo lo necesario para ello, la lucha por el modelo; o si predomina un escenario donde termina triunfando la confusión y desesperanza como forma habitual de justificar retrocesos, decisiones dilemáticas y diluir el mismo.

**Daniel García Delgado**
Buenos Aires, abril de 2014

*DOSSIER:*

# La importancia de los Bienes y Servicios Públicos en una nueva coyuntura.

# La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur La década ganada (2002-2013)*

## *The provision of public goods and services in the progressive governments of the Southern Cone. The winning decade (2002-2013)*

**Por Daniel García Delgado**[1]

**Fecha de Recepción:** 11 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 26 de marzo de 2014.

RESUMEN

Resumen: En este artículo de investigación se analiza la provisión de bienes y de servicios públicos en los gobiernos progresistas, nacional-populares y de centro izquierda de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los años 2002 y 2013. Se proponen algunos interrogantes clave para interpretar el proceso por el cual estos cuatro países han progresado en la definición de un camino propio en términos económicos, políticos y sociales. Dichos interrogantes son: ¿Qué se entiende por bienes y servicios públicos en un mundo complejo y en transformación? ¿Cómo ha sido su provisión en los distintos modelos de relación Estado-sociedad-mercado de los países del Cono Sur? ¿Qué avances han logrado en la última década los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay? Se parte del supuesto que afirma que la construcción de democracias de calidad es todavía un proceso en curso en la región y que el surgimiento de nuevas demandas supone un desafío al que los gobiernos progresistas del Cono Sur deberán responder para asegurar la continuidad y la consolidación de los avances logrados durante la "década ganada".

**Palabras clave:** ***Bienes Públicos, Servicios Públicos, América Latina.***

*Artículo elaborado para el Seminario Internacional "Estado, mercado y sociedad. La provisión de bienes y servicios públicos en los países del Cono Sur", auspiciado por la *Revista Nueva Sociedad* (NUSO) de la Fundación Friedrich Ebert, realizado en Buenos Aires, el 7 y 8 de noviembre de 2013.

[1] Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina.

*ABSTRACT*

On the following research paper we analyze the implementation of the public provision of good and services in the progressive, national-popular governments and center left of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay between 2002 and 2013. Some key questions are proposed to interpret the process by which these four countries have made progress in defining their own path in economic, political and social terms are proposed. These questions are: What is the meaning of public goods and services in a complex and changing world? How has been the provision in the various models of state-society- market relationship countries of the Southern Cone? What advances have been made in the last decade the progressive governments of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay? It is assumed that states that good democracies is still an ongoing process in the region and the emergence of new demands is a challenge that the progressive governments of the Southern Cone should respond to ensure the continuity and consolidation of progress during the "winning decade."

***Keywords: Public Goods, Public Services, Latin America.***

## Introducción

En la última década, muchos países de América Latina han avanzado en la consolidación de sistemas políticos que cuentan con reglas de competencia política aceptadas universalmente y elecciones regulares para la designación de sus autoridades. El fantasma del autoritarismo militar parece alejarse definitivamente a la vez que varios gobiernos de perfil progresista aparecen en el escenario con agendas renovadoras que pretenden superar la experiencia neoliberal y consolidar sociedades más justas e inclusivas.

Los países del Cono Sur, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, en esta última década han dado un salto en la búsqueda de un camino propio tanto en las orientaciones macroeconómicas, sociales como de integración regional –tal vez con la excepción de Chile en los últimos cuatro años–. Esta mejora probable tenga varias explicaciones: en términos de aprendizaje histórico de crisis anterior y la aplicación de políticas contracíclicas y de acumulación de reservas, por la mejora de los precios de los *commodities*, una mayor preocupación por la equidad social y los efectos de las políticas de ajuste estructural. Esto también revela cierta audacia e innovación política de los gobiernos progresistas de la región y sus líderes. En el ámbito social, la mayoría de los países redujeron sus tasas de desempleo, pobreza e indigencia y mantuvieron la estabilidad macroeconómica y los índices de crecimiento significativos, buscando modificar la situación de los sectores socialmente más comprometidos. También hubo una mayor autonomía de los Estados y de la política para dar lugar a experiencias de integración no puramente comerciales como la propuesta por el ALCA una década atrás.

Ahora bien, pese a esos avances democráticos, sociales y de mayor autonomía del Estado en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza, logrados por los gobiernos progresistas del Cono Sur, existe un consenso relativamente amplio de que la construcción de democracias de calidad es todavía un proceso en curso en la región. Uno de los factores a considerar en este sentido es la provisión parcial, deficitaria o insuficiente de bienes y servicios públicos que garanticen una igualdad real de oportunidades y sean la base de una ciudadanía integral que asegure la cohesión social[1]. Las respuestas en términos de políticas públicas a estas ausencias y dificultades han sido diversas y abarcan desde recetas más tradicionales hasta iniciativas que suponen innovaciones organizacionales e institucionales, pero que no siempre son el resultado de una mirada integral capaz de ir más allá de las coyunturas o de las necesidades específicas.

En este artículo de investigación, trataremos de responder a cuatro interrogantes al respecto: 1. ¿Qué entendemos por bienes y servicios públicos en un mundo complejo y en transformación? 2. ¿Cuál ha sido el avance histórico en la provisión de bienes

—

[1] Si bien en el Cono sur en esta última década ha habido avances en la provisión de bienes públicos, por otro lado, a pesar de los logros de los gobiernos progresistas del Cono Sur, de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, todavía permanecen problemas significativos de desigualdad, falta de provisión de bienes públicos.

públicos en los distintos modelos de relación Estado-sociedad-mercado de la región? 3. ¿Cómo ha sido su provisión en la última década por parte de los gobiernos progresistas, nacional-populares o de centroizquierda en el Cono sur (más específicamente, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, basándonos en la lógica de avances/problemas/desafíos/escenarios)? 4. Y finalmente, ¿cuál es la relación entre bienes públicos y el bien público?

Metodológicamente, las comparaciones se realizaron en base a datos estadísticos oficiales publicados por los institutos de estadística de cada país, de la CEPAL y de organismos internacionales que nos permiten establecer estándares de comprensión comunes. Por último, es oportuno aclarar que en los análisis por países no se pretende realizar un tratamiento exhaustivo de un tema tan vasto sino lograr una comprensión general de procesos recientes y promover indicadores para el debate sobre estos temas.

## 1. Bienes y servicios públicos

Consideramos bienes y servicios públicos a aquellos que provee el Estado en respuesta a necesidades básicas fundamentales y ante la falta de provisión por parte del mercado o de la sociedad (Katz, 2008). Hacemos referencia fundamentalmente a la salud pública, educación, condiciones de trabajo, vivienda, previsión social, defensa nacional y seguridad interior. Pero entendemos también los bienes públicos desde una perspectiva amplia e histórica, donde la responsabilidad del Estado es indelegable, independientemente de cuál sea la forma en que estos se provean.

En efecto, los bienes públicos pueden tener distintos tipos de prestaciones institucionales: puede ser prestados por el Estado bajo la forma de servicios públicos estatales; por el mercado y la sociedad (cooperativas y mutuales, iglesias); y también formas mixtas empresas con participación mayoritaria por parte del Estado. La regulación pública de una prestación privada obedece a que el Estado debe garantizar una prestación adecuada (en cuanto a calidad y precio) y con una rentabilidad razonable, regulando que se cumplan con los planes de inversión, competencia y competitividad, y se eviten abusos de la posición dominante, o para evitar efectos colaterales como pueden ser la contaminación y otras externalidades negativas.

Un bien público se convierte en un derecho cuando éste puede ser exigible en su prestación al Estado, es decir, cuando se incorpora a la legislación. Convertir una política pública de ingresos no contributivos o de previsión en un derecho e insertarlo en el presupuesto, por ejemplo, hace que sea más difícil de modificar o eliminar.

Por último, es necesario señalar que: i) existe una relación directa entre la provisión de bienes y servicios públicos y el modelo de desarrollo o económico implementado, no sólo en términos de crecimiento sino en capacidad de generar empleo, distribuir ingresos y generar una trama productiva más integrada. También está vinculado a la voluntad política del partido gobernante, de alianzas o consensos mayoritarios, de la

orientación y proyecto gubernamental en tanto puede favorecer la equidad y la distribución, en contradicción con intereses consolidados o del *establishment*, o por el contrario, mantener el *status quo* y las asignaciones por parte del mercado. En ese sentido, no es disociable lo social, de lo económico y de lo político. ii) La provisión de bienes públicos también depende del aspecto institucional, tanto de los marcos constitucionales democráticos que amplían o restringen las posibilidades del ejercicio del principio de soberanía popular, como también de las capacidades de gestión e innovación en la Administración pública en la generación de políticas, con objetivos coherentes, de recursos adecuados y metas evaluables. iii) Tampoco es disociable esta provisión y el presupuesto para políticas sociales del comportamiento del contexto externo, tanto regional como global, ni del crecimiento económico. Es decir, la década aquí analizada coincidió con una etapa de nuevos gobiernos progresistas, de centro-izquierda o encabezados por proyectos nacional-populares, junto con una mayor afluencia y crecimiento económico a partir del aumento sostenido de los precios internacionales de los *commodities*. En ese sentido, es necesario considerar el efecto más reciente de la crisis mundial que ha promovido un enfriamiento de las economías en los últimos dos años.

## 2. Bienes y servicios públicos en los diferentes modelos de relación Estado-mercado-sociedad

Las grandes crisis del capitalismo mundial y sus transformaciones han marcado los momentos más importantes de reformulación en la configuración de los modelos de Estado y su relación con la sociedad y el mercado. En esta relación, los gobiernos conservadores o autoritarios tendieron a achicar al Estado y volverlo menos participativo en la toma de decisiones inherentes a la economía. Por el contrario, los movimientos o gobiernos progresistas, populares o de izquierda, ponderaron el liderazgo del Estado sobre la rectoría de la economía, buscando hacer la situación social más equitativa o justa y promoviendo bienes y servicios públicos de carácter universal.

### a. El Estado liberal conservador y sus funciones básicas

El Estado, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX (entre 1880-1930) prestaba educación generalizada, seguridad, defensa, y sólo algunos servicios como agua potable, saneamiento, etc., en grandes ciudades. No lo hacía en salud ni en provisión social, ni en otro tipo de riesgos sociales. Estos eran provistos por las familias, organizaciones de la sociedad civil del tipo mutuales, sociedades de fomento, colectividades, filantropía, etc. El Estado era concebido exclusivamente con garante de derechos individuales y el mercado como un mecanismo autorregulador y asociado a la división internacional del trabajo dentro del modelo agroexportador. La cuestión

social y sus demandas eran tratados como una cuestión policial. No obstante, cada país tiene sus particularidades y, en este sentido, es remarcable el caso de Uruguay con el Batllismo, que abordó la mejora de sus niveles de provisión de bienes públicos anticipándose a otros casos aquí analizados.

## b. El modelo de Estado social (de Bienestar) y la ampliación de bienes públicos (la sociedad aseguradora)

El Estado Social de Derecho o de Bienestar se desarrolló en el siglo XX entre las décadas del '40 hasta mediados del '70. A partir de la emergencia del keynesianismo en los países centrales y de gobiernos nacional-populares, de izquierda y desarrollistas en América Latina se configuraron Estados sociales de Derecho, que no sólo garantizaron el ejercicio de derechos individuales y políticos, sino también derechos sociales, básicamente de seguros vinculados al trabajo formal en la sociedad asalariada (Castel, 2004), la salud pública, la educación, la previsión social, las emergencias de enfermedad, los planes de vivienda, etc.). Las familias –que toman las características de familia nuclear y ya no de familia ampliada– y las organizaciones sociales fueron liberadas de las responsabilidades sobre los riesgos del ciclo de vida. Estas consideraciones caben más a la Argentina, Uruguay y a Chile de los '60. Si bien en Brasil existió el *Estado Novo*, fue un modelo fragmentado que nunca tuvo el nivel de integración de los otros países. En este sentido, las mejoras sociales actuales hay que entenderlas teniendo en cuenta las historias de cada país. El Estado Novo de los gobiernos de Getúlio Vargas, así como el Estado social o nacional-popular del peronismo, son expresiones de esta transformación que fue continuada por los gobiernos desarrollistas durante la década de los 1960 y el modelo de sustitución de importaciones. El mayor espacio de bienes públicos estuvo asociado con una mayor intervención y regulación estatal del mercado, y con procesos de industrialización sustitutiva que posibilitaron una ampliación de la sociedad aseguradora aún economías signadas por la heterogeneidad estructural. En algunos casos, estos avances sufrieron reversiones a partir del ascenso de gobiernos conservadores o autoritarios surgidos de golpes militares.

## c. El Estado 'mínimo' y la privatización de lo social

El surgimiento del Estado neoliberal se instala a mediados de los '70, vía los golpes de Estado, la influencia en los programas económicos de los '*Chicago Boys*' (Chile), y una transformación tecnológica financiera productiva global que dejó atrás el modelo fordista de producción más igualitario de sociedad. Brasil, por su parte, si bien liberalizó algunas políticas no dejó de mantener una orientación desarrollista y no privatizó bienes públicos estratégicos como Petrobras. Algo similar ocurre en Chile con el cobre, pero en cualquier caso ese surgimiento tiene que ver con la fuerte influencia del Consenso de Washington (1989) y el proceso de endeudamiento en América Latina.

En el Estado mínimo, si bien el neoliberalismo fue hegemónico, habría que distinguir entre las reformas pragmáticas (Brasil/Uruguay) y las reformas radicales (Argentina/Chile). A partir del ascenso neoliberal, la política económica quedó subordinada a la refinanciación permanente de la deuda y a condicionalidades de los organismos multilaterales y los gobiernos restringieron el concepto y la provisión de bienes públicos. La idea de los derechos sociales en sí fue derrumbada, mientras la flexibilización laboral y la privatización de las jubilaciones fueron criticadas por generar desigualdad entre grupos y fueron llevados a la modalidad de mercado de seguros. Así ya no expresaban los derechos colectivos del trabajo, sino la capacidad de pago de beneficios individuales. La política de alivio a la pobreza se focalizó en sectores vulnerables. El resultado fue una institucionalización dual, que separó drásticamente las condiciones de protección y de vida: mercado de seguros para unos y asistencia social básica para otros. La vida social se hizo más desigual e incierta (Danani y Hintze, 2013). El peso de la nueva cuestión social fue cargado en parte a la sociedad civil a través de sus ONG's, el neofilantropismo del Tercer Sector altruista, y las Iglesias, cooperativas, mutuales y familias.

## d. El Estado activo y el modelo de desarrollo con inclusión social

Este modelo comienza a surgir al inicio del siglo XXI al calor de la crisis del modelo de financierización en América del Sur, y todavía está en curso. En este caso, la crisis fiscal, social y de ingobernabilidad generadas por el modelo neoliberal llevó a un cambio de rumbo en Argentina, Brasil y Uruguay, y a la incorporación de otros roles por parte del Estado. El Estado reasumió funciones perdidas, reestatizando en algunos casos empresas privatizadas de bienes públicos estratégicos, estimulando la incorporación de la ciencia y la tecnología a la producción, dando respuesta a demandas de inclusión e igualdad postergadas. La ampliación de la demanda de trabajo y el aumento del crecimiento de estos países facilitaron las posibilidades de mayor consumo y un horizonte de futuro en sociedades caracterizadas por un tipo de familia ya no nuclear sino diversa.

Esta última década en América Latina ha habido un salto de calidad en la provisión de bienes públicos y derechos por parte de nuevos gobiernos. Como señala la CEPAL:

> Entre 2003 y 2011 –luego del quinquenio 1998-2002, la "media década perdida"– gran parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron su período de más rápido crecimiento desde la década de 1960, expandiéndose a un ritmo superior al de la media mundial y a la de los países avanzados. Ello hizo posible una mejora significativa en las condiciones de vida de la población, como se aprecia en sus indicadores socio-laborales. No sólo se lograron importantes avances en materia de reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia, sino que, por primera

> vez en varias décadas, un subconjunto considerable de países de la región logró resultados positivos en materia distributiva (CEPAL, 2012: 23-24).

Ello se ha constatado en mejores niveles de empleo y de reducción de la pobreza e indigencia. No obstante, es necesario señalar que el proceso de provisión de bienes públicos no es totalmente independiente de los procesos de integración regional que se desarrollaron durante esta década. Muchas de las cuestiones hoy planteadas tiene resolución a esta escala en la construcción de cadenas de valor conjuntas, la reindustrialización en vez de la primarización, el cuidado del medio ambiente, de la soberanía alimentaria y la defensa de recursos naturales. Lo cierto es que en este sentido, la subregión no tiene hoy una perspectiva común: la visión dominante en el 'bloque del Pacífico' donde está Chile, difiere significativamente en su orientación estratégica de los países que integran el MERCOSUR (donde se inscriben Brasil, Uruguay y Argentina). Esto no marca un horizonte político y económico distintivo. En este sentido, instituciones de integración como la UNASUR pueden abrir canales de diálogo y oportunidades para establecer políticas regionales con impacto de suma positiva en los bienes públicos entre ambos bloques.

## e. Recuperación y ampliación de bienes y servicios públicos

La incorporación y ampliación de los bienes y servicios públicos señalados tienen que ver con luchas sociales encaradas por las sociedades y por los gobiernos que manifiestan la voluntad política de asumir los conflictos distributivos que ello implica. Asimismo, el dinamismo y la volatilidad económica de la agenda pública también es constante, y un mundo en transformación hace que estas conquistas estén sujetas a avances y a eventuales retrocesos.

En esta última década se produjo un proceso en el que se articula tanto la recuperación de derechos sociales perdidos en la etapa neoliberal, como la ampliación de nuevos bienes públicos producto de cambios culturales y sociales. Probablemente, tres aspectos hayan facilitado la articulación de esta perspectiva: i) por un lado, los modelos de desarrollo que permiten la inclusión explican los nuevos rumbos económicos, políticos y sociales que adoptan estos gobiernos en un intento de resolver la nueva cuestión social, mediante la incorporación en el mercado de trabajo y en el consumo moderno, la ampliación de las oportunidades, las políticas de ingresos, etc.; ii) Por otro lado, los derechos humanos, luego de las experiencias represivas de las dictaduras militares, amplían su significación no sólo en la dimensión política sino en diversos aspectos de la vida como los derechos personalísimos, la trata, las minorías etc.); iii) La aspiración a una mejor calidad de vida como una demanda transversal que recorre el conjunto de la sociedad y sus diversos sectores apunta tanto a los servicios proporcionados por el Estado como a los estilos de vida y las aspiraciones individuales. En este sentido, la calidad de vida incluye nuevos bienes públicos exigibles

por la población que se relacionan con el medio ambiente, más y mejor transporte público, seguridad, derechos de diversidad, consumos, y mayor calidad en los bienes públicos tradicionales como educación y salud.

La inclusión y la mejora en la calidad de vida son aspectos centrales en las aspiraciones de las nuevas sociedades, así como también la de seguridad. Del mismo modo, hay otros bienes y servicios que se resignificaron con el pasaje a una etapa posneoliberal, como es el caso del empleo de calidad con un cambio de la agenda favorable a la flexibilidad a otra favorable al empleo de calidad o no precarizado. Otros nuevos se incorporaron, como las políticas de ingresos, de previsión social, mediante la incorporación de los aspectos no-contributivos al sistema de previsión social (Tirenni, 2013), las leyes de comunicación, las reivindicaciones de género y el cuidado del medio ambiente. Asimismo, cobraron importancia creciente el transporte público metropolitano y la infraestructura urbana en términos de saneamiento, provisión de gas, agua, electricidad, pavimento. Asimismo, surgen problemáticas relacionadas con la violencia social de las grandes ciudades y el narcotráfico, que generan demandas de seguridad por parte de la sociedad.

Un aspecto significativo de este período es la ampliación del acceso a bienes y servicios públicos y la cobertura extendida a sectores sociales excluidos en el modelo anterior. Paradojalmente, el logro de accesibilidad no implica el fin de la demanda de provisión de bienes públicos, sino el inicio de una nueva etapa de reclamos. De la demanda de accesibilidad se ha pasado a la demanda de calidad. Los gobiernos enfrentan nuevas demandas de mejora en políticas de salud, educación y transporte público. Esto sorprendió a la clase política en Brasil este último año, donde luego de haber logrado conquistas sociales significativas, la ciudadanía expresó nuevos reclamos y demandas. Quienes tuvieron acceso a la enseñanza superior ahora quieren empleos calificados y quienes antes no tenían acceso a los servicios públicos ahora exigen que estos sean de calidad. Esto significa un nuevo desafío para los Estados y los gobiernos progresistas, que enfrentan una profusión de demandas relacionadas: el derecho a la manifestación, la no criminalización de los movimientos sociales, el fin de la violencia policial, el fin de la corrupción, un transporte público de calidad y mejoras en salud y educación. La estructura de funcionamiento y los principios políticos adoptados pueden analizarse también según la influencia de las tecnologías digitales, observando que nuevas formas de comunicación y organización social han inspirado en muchos casos transformaciones en la forma de organización política[2].

—

[2] Ver de Bianca Santana y Daniela Silva (2013): "Brasil: No es por 0,20. Es por los derechos. Las demandas en las calles y las políticas en red". En *Nueva Sociedad,* núm. 247. Los debates de la izquierda, 2013. Allí las autoras señalan que la horizontalidad, autoorganización, política en red… varios de estos términos dan cuenta de los nuevos tipos de movilizaciones ligados a los llamados «movimientos #Occupy». Se trata de formas de protesta y articulaciones sociales inestables a las que los gobiernos no saben cómo responder y que los partidos de la oposición no tienen claro cómo capitalizar. En este marco, no resulta extraño que las recientes protestas en Brasil sorprendieran tanto al gobierno como al Partido de los Trabajadores (PT) y a la derecha, luego de varios años de mejora en las condiciones sociales.

## 3. El rol del Estado en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Destacamos los avances principales en la provisión de bienes públicos y servicios públicos en los países del Cono Sur en una etapa posneoliberal:

i) *Los Estados de la región han asumido en los últimos años un conjunto de políticas macroeconómicas* orientadas a mantener el crecimiento económico, reducir los niveles de pobreza e indigencia y asegurar la fuente de financiamiento de los nuevos bienes y servicios públicos (y la ampliación de los ya existentes) mediante la inclusión social y el desarrollo. El resultado de las mejoras es una combinación de políticas macroeconómicas, políticas sociales y de articulación público-privada (Ver Anexo 1: Cuadro comparativo).

ii) *Los programas de transferencia de ingresos* (ej. Asignación Universal por Hijo, Bolsa Familia, Chile Solidario, etc.). Estos programas hacen referencia a ingresos, capacitación, consumos e inclusión y establecen pisos mínimos de ciudadanía. Como señala la CEPAL: "Respecto del impacto de los programas de transferencias condicionadas en la desigualdad, programas emblemáticos como Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México) y Chile Solidario (Chile) arrojan resultados disímiles. En el caso de Chile Solidario se constata un pequeño efecto, ya que el coeficiente de Gini se reduce sólo 0,1 puntos. En cambio, en los programa Oportunidades y Bolsa Familia los resultados fueron más significativos, con una reducción de la desigualdad de alrededor de 2,7 puntos en ambos casos. La clave para entender la diferencia está en la proporción de los ingresos totales que representan las respectivas transferencias, pues es mayor en los casos de México y el Brasil y muy pequeña en el programa Chile Solidario (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) como para lograr tener un impacto en la desigualdad (Soares y otros, 2007). Los efectos en la pobreza y la desigualdad distributiva del ingreso de los programas de transferencias condicionadas dependen de su grado de focalización, de su cobertura y del monto de las transferencias monetarias." (CEPAL, 2010:196).

iii) *La reinstitucionalización del mercado de trabajo*, en términos de la legalización de las paritarias y las negociaciones colectivas que fueron de la mano de mejoras distributivas y defensa de los derechos laborales. Se ha comenzado a modificar la anterior idea ortodoxa acerca de las bondades de la flexibilidad laboral en favor de la promoción del trabajo de calidad. En ese sentido, la CEPAL ha reiterado "…que la parte más importante de la disminución de la desigualdad del ingreso de los hogares proviene de lo acontecido en el mercado de trabajo." (CEPAL, 2012: 238).

iv) *Mejoras en el sistema previsional*. En algunos países se ha replanteado el sistema previsional asentado durante la etapa privatizadora de los años '90 y se ha avanzado hacia otro más estatal o regulado. El sistema previsional se encuentra tensionado en casi todas partes por la asimétrica relación que empieza a producirse entre trabajadores activos y pasivos, lo que ha llevado a países desarrollados y a organismos multilaterales a proponer fórmulas conservadoras y regresivas al respecto. En el sur, en cambio, en algunos países se ha equiparado en el sistema de Previsión y seguri-

dad social lo contributivo con lo no-contributivo. Según el trabajo *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe* (2013) "… la Argentina es el país de la región con mayor alcance de cobertura previsional, muy por encima del promedio que rige en América Latina y el Caribe." (BID, Bosch, M., Melguizo, A., Pages, C., 2013). En dicho trabajo los autores proponen la creación de una pensión universal. De ese estudio se desprenden estadísticas que ponderan la situación previsional de la Argentina donde el 90,4% de los mayores de 65 años reciben una pensión, frente al escaso 62,5% de promedio en la región. Además, en la Argentina un 51,1% de trabajadores ocupados aportan al sistema, contra el 44,7% a nivel regional.

v) *La implementación de políticas de infraestructura social*, urbanización de villas, obras de saneamiento, cloacas, acceso a agua potable, electricidad –Por ej. Programa "Iluminación para todos" en Brasil, entre otros–, gasoductos, Plan Estratégico Territorial en Argentina, etc., que contribuyen a la inclusión social, a la igualdad y al desarrollo.

Los avances de la década ganada en estos cuatro países, así como las principales políticas públicas implementadas, pueden verse en más detalle a continuación:

## a) En Argentina

## El avance realizado

Las políticas generadas por los gobiernos progresistas del *Frente para la Victoria* de Néstor y Cristina Kirchner abordaron la problemática de la inclusión social, lo cual se relaciona con el aumento del empleo a través de la recomposición de la política laboral, la reducción de la tasa de desocupación en 14 puntos porcentuales con respecto al pico de desempleo del año 2002, y la recuperación de las negociaciones colectivas y los derechos sociales articulados al trabajo. El impulso de las políticas activas de ingresos para sectores de menores recursos también posibilitó avanzar en la distribución de la riqueza. El esfuerzo para disminuir la pobreza suponía mejorar el mercado interno, la capacidad de ingresos y consumos de las familias y esto estimulaba, a su vez, una orientación en política económica que generó los siguientes avances:

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 7,5% (Fuente: CEPAL, 2010).
Reducción de la Pobreza: del 54% (2002) al 6,5% (INDEC, 2012)[3].
Reducción del Desempleo: del 24% (2002) al 7,2% (2013) (Fuente: INDEC).
Reducción de la Desigualdad (Gini): 0,511 (2000) a 0,445 (2010) (Fuente: PNUD).

[3] Como referencia se tomaron datos oficiales para facilitar la comparación.

## Las políticas públicas más significativas

*-Asignación Universal por Hijo (AUH)*: esta política implementada desde el año 2009 y orientada a los trabajadores no registrados y temporarios, desocupados, personal de servicio doméstico y monotributistas sociales contribuyó a reducir la pobreza y especialmente la indigencia. Hay más de 3.400.00 personas cubiertas por la AUH, que junto con los hijos de las personas que cobran asignaciones familiares (empleo formal) dan como resultado una cobertura del 84% de la población. En el año 2005 la cobertura llegaba al 34% de los habitantes. (Hintze y Danani, 2013).

*-Ampliación de las Jubilaciones*: la equiparación de lo contributivo y lo no-contributivo en el mismo sistema previsional (ANSES) se encuadra en el Plan de Inclusión Previsional del año 2005, mediante el cual la protección social alcanzó a un amplio sector de adultos mayores, la mayoría de ellas mujeres que carecían de protección previsional. "Según datos del Boletín de la Seguridad Social, entre 2005 y 2011, se otorgaron casi 2.800.000 altas por moratoria. Además las pensiones no-contributivas se triplicaron al pasar de 344.630 en 2003 a 1.276.949 en 2012. En lo institucional el punto culminante llegó en el año 2008 con la reestatización de las AFJP. Asimismo, se sancionó en el año 2008 la Ley de Movilidad Jubilatoria que actualiza dos veces al año, y por ley, los haberes jubilatorios. De este modo, entre el sistema previsional nacional y los regímenes provinciales, la cobertura en Argentina llega al 90% de la población. Es la cobertura más alta de la región."[4]. En cambio, en el 2003 la cobertura era del 68% de la población.

Pueden listarse otras iniciativas relevantes:

*-Argentina Trabaja*, que fortalece la economía social y el asociativismo de sectores populares.

-*Conectar Igualdad*: distribución de netbooks.

-Plan *"Más y Mejor Trabajo"*.

-*Procrear de vivienda pública*, brinda créditos a tasas bajas y largo plazo a familias con lotes.
-Mayor presupuesto para educación y recuperación de escuelas técnicas.
-Programa *Remediar*, brinda cobertura en medicamentos esenciales a todas aquellas personas con cobertura de salud pública exclusiva.
-*Plan de infraestructura*, obras de saneamiento provisión de agua, cloacas, caminos, pavimentos que modifican la provisión de bienes y la generación de puestos de trabajo con apoyo a cooperativas de trabajo.

[4] Danani, C., Hintze, S., Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década. *Página 12*, Suplemento *La Universidad interviene en los debates nacionales*, edición del 10-10-2013, número 8.

## Problemas y Desafíos

En Argentina todavía existen índices altos de informalidad laboral que llegan al 37% de la población activa. La falta de registración implica privación de derechos y una remuneración entre un 20% y 30% menor a igual tarea que para un trabajador registrado. La protección depende de la inserción en el mercado laboral, ya que los empelados registrados gozan de niveles de seguridad superiores a los trabajadores independientes, cuentapropistas o precarizados. Por otro lado, se mantienen núcleos duros de pobreza y de reproducción de la pobreza intergeneracional.

El acceso a la vivienda y al hábitat tanto para los sectores bajos y medios también es problemático. El crédito para el acceso a la vivienda como para la producción de bienes, que también podría considerarse un bien público, entra en conflicto con las importantes ganancias del sector financiero, que se focaliza en préstamos para el consumo a corto plazo y a tasas usurarias.

Existe malestar en relación a la calidad de los servicios de transporte público en las áreas metropolitanas, de la salud y la educación y la provisión de inseguridad en las grandes ciudades. En el caso de la salud, muchas veces no hay regulaciones ni prevención suficientes como para que las prestaciones de salud no se conviertan en un negocio muy lucrativo para las prestadoras privadas como sociales.

Asimismo, existe una demanda creciente de mejoras de la seguridad acrecentadas en el marco de la influencia del narcotráfico y de los debates sobre la importancia del tema en la agenda pública.

Estos desafíos sociales se presentan junto con los siguientes problemas: i) *económicos*, donde el principal de ellos es el de la restricción externa (la restricción de divisas), con la paradoja de que cuanto más aumenta el crecimiento, más crecen también los gastos de importación de energía, de insumos para la terminación de productos, lo que pesa en el desequilibrio de la balanza comercial y la reducción de reservas del Banco Central. Esto último expone a golpes de mercado y al retorno de políticas de endeudamiento, ajuste y bruscas devaluaciones; ii) *políticos*, tales como contar con un sistema político más competitivo, con una cultura política no propensa a políticas de Estado, escasa concertación o diálogo oficial y en algunos casos oposiciones que se articulan al mensaje multimediático oligopólico que acentúa lo negativo, el temor y la antipolítica. El principal desafío estructural es superar la restricción externa y la subindustrialización y configurar un país más competitivo, no en base a devaluaciones ni a la baja de salarios, sino en términos de mayor inversión y tecnología (una competitividad "a la alta").

## Escenarios

Dos escenarios pueden pensarse a partir de la actual coyuntura política que atraviesa  ste país hacia fines del año 2013 y teniendo en vista las elecciones presidenciales

en el 2015. Habrá que ver si Argentina logra mantener el modelo de acumulación o de desarrollo constituido en esta década, y hacerlo sustentable en un escenario de profundización de las conquistas sociales durante la próxima década, alentando el trabajo y la reindustrialización. O si, por el contrario, no se corrigen los problemas estructurales y no se toman medidas a tiempo, y en ese caso, llega al poder otra coalición distinta a la oficialista *Frente para la Victoria* apoyada en la agenda de seguridad, inflación y ajustes como forma de aumentar la competitividad de las empresas y con un modelo más proclive a la especialización.

**b) En Brasil**

## Los avances realizados

Es importante señalar las transformaciones realizadas por los gobiernos del PT en los gobiernos de "Lula" Da Silva y Dilma Rouseff en la última década, que se observan en las cifras de la evolución del empleo (Dari Krein, y Dos Santos, 2012), con una reducción muy significativa de la pobreza y de la indigencia en este período. La democratización social, justamente con el crecimiento y la mayor significación mundial del país como actor global (parte de las BRICS) ambos son aspectos destacados de los gobiernos progresistas de estos presidentes.

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 4% (Fuente: CEPAL). Reducción de la Pobreza: del 35% (2002) al 22% (2009) (Fuente: IBGE). Reducción del Desempleo: del 8,9% (2004) al 5,3% (2013) (Fuente: IBGE). Reducción de la Desigualdad (Gini): de 0,574 (2000) a 0,547 (2009) (Fuente PNUD).

## Las políticas públicas más significativas

-El *Programa Bolsa Familia* (Veras Soares, 2012).
-El *Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SISAN) y el *Sistema Único de Asistencia Social* (SUAS).
-Programa de Microcrédito. Impulso a la Economía social.
- Programa *"Iluminación para Todos"*.

## Problemas y desafíos

En términos macroeconómicos, Brasil ha registrado un crecimiento por debajo del promedio de la región, que se explica en parte por la implementación de políticas económicas ortodoxas como las metas de inflación (Abeles y Borzel, 2010).

La movilización de las nuevas clases medias plantea un nuevo desafío, la movilización de protesta se articula inicialmente con demandas legítimas de la población urbana, que aspiran a más y mejores servicios y bienes públicos. Estos sectores han accedido a nuevas posibilidades y ahora aspiran a una mejor calidad de vida pero no ven un esfuerzo significativo de la clase política en erogaciones o subsidios en ese sentido. Eso se mezcla también con protestas violentas que no parecen atender solo a reclamos legítimos sino que buscan promover el desgaste del gobierno. Esta nueva clase media se ha expresado a través de movimientos influidos por los modernos medios de comunicación, en especial, Internet y las redes sociales (*Facebook, Twitter*, etc.) como ser el *Movimiento Pase Libre*, de allí que su integración con el sistema mundial de comunicaciones sea inmediata y que asuma como propios los valores y expectativas de los sectores más movilizados y conectados del planeta). Si bien existe una interpretación positiva de la política en red, el fenómeno de las redes sociales es más ambiguo que el de un republicanismo democratizador, ya que en ocasiones esas mismas redes pueden ser utilizadas para articular movilizaciones de centro-derecha o desgastar a gobiernos progresistas o transformadores.

El desafío del actual gobierno progresista del Brasil parece consistir, en primer lugar, en la necesidad de crecer más. Por un lado, su economía prácticamente ha dejado de crecer (+ 0,8% en los primeros 6 meses de 2013 y +0,9% en 2012) mientras, por otro lado, sectores ortodoxos todavía dominan en espacios clave como el Banco Central y en la doctrina económica focalizada en la baja de la inflación (*inflation targeting*) como estructurador de la macroeconomía. De ahí que el país pierda posiciones, incluso en el mercado interno, a causa de la desindustrialización y el tipo de cambio apreciado que se ha intentado modificar en los últimos años.

En segundo lugar, el desafío es atender las nuevas demandas disponiendo más recursos y nuevas políticas públicas, y considerar problemas estructurales como la fragmentación territorial entre el sudeste y nordeste, entre otros, aunque es una realidad que el PT redujo esa asimetría así como la informalidad laboral que afecta a un 35% de la población.

## Escenarios

No es difícil considerar que también aquí un escenario positivo sería la continuidad del gobierno del PT con sus diversas alianzas, y que esto sería clave para mantener un desarrollo con inclusión social. Esto dependerá en gran parte de la capacidad gubernamental para dar respuestas a las demandas más recientes puestas de manifiesto en las movilizaciones callejeras y lograr tasas de crecimiento más altas que no estén sujetas al predominio de políticas ortodoxas de *inflation targetin*g y de altas reservas del Banco Central.

Según algunas interpretaciones, las razones más profundas de las protestas sociales desafían al gobierno de Rousseff ya que apuntan al bajo crecimiento de la economía.

Brasil tuvo un auge notable a lo largo de la década pasada, pero ese crecimiento se revirtió en los primeros años de la década actual. En los años de apogeo, Brasil pasó de ser un país con 29% de su población en la clase media a tener 52% a sus habitantes en ese sector a fines de la década. Semejante multiplicación de PBI nacional impulsado por el viento de cola del precio de los *commodities* y una industria pujante, sufrió una reversión abrupta en los últimos años, con la caída del PBI que era de 7,5% en 2010 a 2,7% en el año siguiente y menos del 1% en 2012.

Otro escenario es que la situación de protesta, conjuntamente con la acción de los multimedios y los partidos conservadores, permita generar coaliciones en torno a la agenda de la "antipolítica", que articulan parte de las denuncias de corrupción e insatisfacciones diversas sin un plan consistente y que pueden llevar al gobierno a sectores más conservadores. Esto afectaría tanto la asignación presupuestaria de planes sociales y el manejo macroeconómico como la inserción regional y global de Brasil.

## c) En Chile

## Los avances realizados

El caso chileno es distinto de los otros países de América del Sur con experiencias de gobiernos progresistas. En primer lugar, la crisis del modelo neoliberal no fue tal o no se produjo como en los otros países y, por lo tanto, no llegó a promover una modificación del modelo de acumulación precedente como ocurrió en las otras sociedades. En segundo lugar, luego de una continuidad de gobiernos progresistas de la Concertación entre 2000 y 2010, el triunfo de *La Alianza para el Cambio* de Sebastián Piñera marcó un retorno a un gobierno conservador pro-mercado, con una menor atención a la provisión y extensión de bienes públicos a pesar de la mejora de algunos indicadores sociales.

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 4% (CEPAL)
Reducción de la Pobreza: del 20,2% (2000) al 14,4% (2011) (Fuente: INE)
Reducción del Desempleo: del 8,6% (2000) al 6,2% (2013) (Fuente: INE)
Reducción de la Desigualdad (Gini): de 0,553 (2000) al 0,521 (2009) (Fuente: PNUD)

## Las políticas públicas significativas

-*Reforma del sistema previsional*: consistió en la aplicación de una "sintonía fina" dentro de un modelo de liberalización privado en el que siguen vigentes las AFP.
-*Sistema de protección social "Chile Solidario"*: creado en 2002 y convertido en

la Ley 19.94910 en mayo de 2004. El sistema tiene un componente de apoyo psicosocial (programa puente) y un componente de apoyo monetario (Subsidio Único Familiar y Pensiones). El propósito es que las familias permanezcan sólo un tiempo en el sistema –por un máximo de 24 meses–, de modo que se van realizando diagnósticos para detectar su posible egreso. Una vez egresadas, las familias siguen cubiertas por el sistema por cinco años y se continúa con su seguimiento.
-Se mantiene una concepción focalizada de la política para reducir la pobreza.
-El Presidente Ricardo Lagos universalizó algunas prestaciones básicas en salud pública como la AUGE, pero estas no alteraron, por ejemplo, el formato de incorporación de las enfermedades que cualquier prestador de salud debe reconocer.

## Problemas y desafíos

La importancia de lo público aparece durante el año 2011, en el mandato del gobierno conservador de Sebastián Piñera, a través de la movilización pública en demandas de una educación igualitaria. Existe un descontento social significativo que se ha expresado en los movimientos estudiantiles y que de alguna manera pone en cuestión "el modelo chileno" como referencia generalizada para la región como ocurría hasta hace pocos años (Fernández Ramil, 2011). Estas movilizaciones han revelado problemas serios en la igualdad de los accesos y la calidad de la educación, y ha puesto en descubierto la acentuada distribución regresiva del ingreso. La inquietud social en torno a tres ejes de los bienes públicos –la salud, las pensiones y la educación– refleja una insatisfacción ante el desempeño de una economía que marcha bien mientras lo social no lo hace a la par. Junto con ello los movimientos ambientalistas también muestran la insatisfacción de la población respecto del extractivismo y de la libertad que gozan las empresas extranjeras el país gracias a un sistema poco regulado y de amplia remisión de utilidades al exterior.

Un próximo gobierno progresista deberá enfrentarse a estos problemas y desafíos no sólo en términos de recursos para proveer estos bienes demandados, sino también de tipo institucional. Así comienzan a aparecer propuestas para replantear algunos aspectos del modelo Constitucional, como el sistema binominal de una Constitución de la época de la dictadura, que permite que las minorías puedan vetar a las mayorías y sostiene requerimientos de *quorum* altos, y la labor preventiva del Tribunal Constitucional que frenar una ley.

Chile enfrenta así una triple problemática para mejorar la equidad en la provisión de servicios públicos: por un lado, el aspecto institucional, que nunca terminó de corregir una Constitución heredada de la dictadura y que hace difícil a las mayorías legislativas y al Ejecutivo dictar leyes sobres bienes públicos de índole progresiva que no tengan problemas de limitaciones de inconstitucionalidad. Por otro lado, es también un problema del modelo económico basado en el aperturismo de libre mercado, la especialización y la sociedad de servicios, los Tratados de Libre Comercio (TLC), que

no favorecen una estructura económica más integrada con otras cadenas de valor, sino que se cierra drásticamente en unas pocas empresas. Sin embargo, el debate general no parece centrarse sobre este modelo, sino circunscribirse a procurar que haya más derrame y menos concentración de recursos. Desde otra perspectiva, se percibe que el problema estructural de Chile es su baja productividad, que refleja la escasa diversidad productiva del país, centrada en el peso abrumador de la industria cuprífera, sin valor agregado local. La contrapartida de esa baja productividad es el reducido aumento del ingreso real *per cápita*, que tras haber alcanzado 6,6% anual entre 1985 y 2000 bajó a 2,5% por año en el periodo 2001-2010. Esto revela una estructura económica oligopólica en la que el cobre representa 60% de las exportaciones y 20% del PBI pero ocupa sólo a 200.000 personas sobre una población de 16 millones de personas. De ahí que sea una actividad con características de alta productividad por su condición de capital intensivo, pero de escasa o nula proyección hacia otras cadenas productivas, de baja generación de empleo y con baja integración social[5].

Asimismo, en Chile es necesario profundizar sobre el tema de la desigualdad ya que tiene un índice de Gini regresivo. La inclusión de los núcleos duro de la pobreza, que fluctúan entre un 10 y 13%, no ha tenido correlato con el crecimiento económico. El Programa *Chile Solidario* no parece haber podido revertir esta situación, que es particularmente urgente en términos de pobreza rural y se manifiesta en la protesta del movimiento Mapuche

Por último, hay una persistencia de un Estado eficiente técnicamente pero elitista, burocrático y centralista, bastante reacio a aceptar las demandas populares y con una institucionalidad conservadora que da primacía al principio liberal en una democracia más que al de soberanía popular.

## Escenarios

La continuidad de gobiernos conservadores sólo mantendrá los problemas de desigualdad e imposibilidad de responder a las demandas de bienes públicos. Es probable, por lo tanto, que un gobierno progresista o transformador –como parecen sugerir las propuestas para las próximas elecciones presidenciales– pueda abrir un escenario más favorable a la provisión de bienes públicos con un sentido de equidad e igualdad aunque con seguridad deberá asumir reformas institucionales y de política macroeconómicas más sustantivas y profundas que las llevadas a cabo en el primer período de los gobiernos de la Concertación. Como señaló Michelle Bachelet, Chile cambió y se va a hacer más difícil gobernar: "... si no somos capaces de hacer los cambios y la gente empieza a tomar las calles, no va a ser responsabilidad de una presidenta, sino de un sistema político que es incapaz de responder a los desafíos que Chile tiene."[6]

—

[5] Jorge Castro, "En Brasil y Chile se hace oír la nueva clase media", *Clarín*, 20-10-13, pág. 39.

[6] "Chile cambio y será más difícil de gobernar". Reportaje a la ex presidenta Michelle Bachelet, en *la Voz del Interior*, Córdoba, 17-7-13.

Es claro que Chile también deberá hacer una reforma educacional profunda y una reforma tributaria que financie estos desafíos, así como encarar una nueva Constitución que represente a todos los chilenos.

### d) En Uruguay

### Avances realizados

A partir del año 2005, los gobiernos del *Frente Amplio* generaron modificaciones positivas en la provisión de bienes públicos y en la mejora de la transparencia institucional. En su plataforma de gobierno el *Frente Amplio* se define a sí mismo como progresista y busca promover un perfil de desarrollo sustentable, diferenciado de la experiencia neoliberal previa. Entre sus logros principales podemos mencionar:

Crecimiento del PBI entre 2003-2010: 5,93% (Fuente: BM)
Reducción de la Pobreza: del 40% (2003) al 12,3% (2013) (Fuente: INE)
Reducción del Desempleo: del 13,9% (2004) al 7,1% (2013) (Fuente: INE)
Reducción de la Desigualdad (Gini): de 0,444 (2000) al 0,453 (2010) (Fuente: PNUD)

### Políticas públicas más significativas

-*Reingeniería del Sistema Nacional de Salud*. Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud.
-*Creación del Instituto Nacional para el Empleo y la Formación Profesional*. Diálogo nacional para el empleo y la reinstitucionalización de los Consejos del Salario.
-*Plan Ceibal*: distribución de computadoras a estudiantes secundarios.
-Fondo de desarrollo y apoyo a empresas autogestionadas mediante créditos blandos.
-Plan de extensión de la educación digital universal mediante la entrega de computadoras gratuitas a los estudiantes de la educación pública.

### Problemas y desafíos

El proceso de cambio y avance de estos años ha estado marcado por un progresismo en lo político y en lo social, pero no apuntó a modificar las bases del modelo de acumulación de los años '90. Lo cierto es que su orientación es difícil de encasillar en las orientaciones más generales del 'productivismo inclusivo' o neodesarrollismo de Brasil y de Argentina.

La prédica presidencial de crítica al consumo y de preocupación por el desarrollo

sustentable y la creación de un Fondo de Desarrollo destinado a apoyar las empresas autogestionadas con créditos blandos, por ejemplo, parece mostrar una adhesión a la economía de autogestión, que como dice el Presidente José Mujica, "es una opción para superar el sistema económico actual, no solamente como un paliativo, y de allí realizar una política pública activa a favor de empresas autogestionadas." Se trata de inducir a la autogestión no ya como una política de solución de crisis laboral eventual sino como un verdadero modelo alternativo de organización de la sociedad productiva.

Por otro lado, las Zonas Francas se han seguido ampliando en estos años, se mantuvieron los tratados de libre inversión, la especulación de la tierra urbana y un sistema financiero que no dejó de tener ganancias a pesar de la crisis hipotecaria de principio del siglo. Se ha agudizado el proceso de concentración y extranjerización de la tierra a través de la sojización, con empresas argentinas como principales compradoras de tierra, y en cuanto a la Inversión Externa Directa, los capitales que ingresan de los países del MERCOSUR pasaron de representar 13% del total de las inversiones en 2004, a 41% en 2012, siendo Argentina y Brasil, en este orden, quienes más realizan inversiones en Uruguay, principalmente en el sector agroexportador.

Asimismo, el problema de inclusión juvenil es en parte enfrentado por el gobierno con políticas focalizadas y de responsabilidades sobre drogas provistas por el Estado, que si bien es audaz no cuenta todavía con suficiente experiencia internacional comparada que avale en resultados lo que se desea lograr. Uruguay es así un país con baja escala poblacional (3.285.000 personas – según relevó el INE en 2011) que tiene, por un lado, un gobierno progresista, pero, por otro lado, enfrenta dificultades para resistir las presiones de la clase propietaria tradicional, que unidas a las empresas extranjeras impide que se convierta en un país articulador de la integración del MERCOSUR, integrado a cadenas de valor, generando valor agregado a las riquezas naturales y con una mayor participación del Estado en el excedente que genera el sector agropecuario, turístico e inmobiliario (Casalis, Trinelli, 2013).

En suma, existe un debate actual sobre el modelo de desarrollo a adoptar y su influencia territorial: más inclusivo y con valor agregado cuyo sujeto sea el Estado, orientado a la región y a los países emergentes que pugnan por un cambio global; un modelo ortodoxo neoliberal de alianzas con países tradicionales y del bloque del Pacífico; o un modelo de posdesarrollo que vuelve a buscar el sujeto en la sociedad civil, ya no en la clase trabajadora sino en los diversos movimientos sociales y luchas territoriales. Este enfoque teórico-práctico, supone "…el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y por las potencias emergentes. Este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Tal conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras

mismas de la democracia."[7]

## Escenarios

Por tamaño y ubicación Uruguay depende mucho de la evolución sus países vecinos. En la medida que Brasil y Argentina logren consolidar sus modelos de desarrollo productivo-inclusivo y persista la continuidad de gobiernos de partidos progresistas, también el *Frente Amplio* en Uruguay podría tener mayores posibilidades de lograr un escenario de mejoras sociales para los próximos años. No obstante, también tendrá que superar la contradicción entre las propuestas sustentables y sociales expresadas por el gobierno y la lógica macroeconómica de concentración y acumulación que se expresa en la economía real. Es decir, Uruguay deberá decidir si va a definir el conflicto por el excedente con los principales ejes de acumulación existentes o si está dispuesto a asumir parte del conflicto y transferir una porción del excedente de los sectores más dinámicos y concentrados a los trabajadores y a los sectores populares. Una orientación macroeconómica aperturista, sin mayor control y regulación, sigue reproduciendo un país que mantiene índices sociales de nivel intermedio o alto para la región pero que ajusta por migración. Es decir, gente joven calificada que opta por 'la salida' más que por 'la voz' –en términos de A. Hirschmann– de una sociedad con un costo de vida elevado para las mayorías. A modo de síntesis, presentamos el siguiente cuadro de la evolución de los principales indicadores económicos y sociales de los cuatro países antes analizados.

| | Crecimiento del PBI (2003-2010) | Reducción de la pobreza | | Reducción del Desempleo | | Desigualdad según Índice de Gini | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 7,50% | 54,00% (2002) | 6,50% (2012) | 24,00% (2002) | 7,20% (2013) | 0,511 (2000) | 0,445 (2010) |
| Brasil | 4,00% | 35,00% (2002) | 22,00% (2009) | 8,9% (2004) | 5,3% (2013) | 0,574 (2000) | 0,547 (2009) |
| Chile | 4,00% | 20,20% (2000) | 14,1% (2011) | 8,60% (2000) | 6,2% (2013) | 0,553 (2000) | 0,521 (2009) |
| Uruguay | 5,93% | 40% (2003) | 12,3% (2013) | 13,9% (2004) | 7,1% (2013) | 0,444 (2000) | 0,453 (2010) |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC, CEPAL, PNUD, UBGE, INE Chile e INE Uruguay.

—

[7] La perspectiva del posdesarrollo es desarrollada por Maristella Svampa en el artículo de investigación: "Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 244, pág. 30, Marzo – Abril 2013.

## 4. Bienes públicos y bien público

Luego de esta década ganada, en los últimos dos años ha cambiado el contexto internacional donde los países emergentes han recibido con mayor claridad el impacto de la crisis global. Esto ha hecho más difícil, pero no imposible, la aplicación de políticas públicas progresivas o transformadoras. De allí la importancia de considerar la relación entre bienes públicos y bien público.

Pensar en el bien público es realizar un salto en la comprensión de lo social a lo político y de lo desagregado a lo agregado. Requiere articular no sólo los análisis sectoriales, presupuestarios, institucionales, sino también los recursos, el financiamiento, la sustentabilidad y la distribución del excedente y un debate sobre cuál es el modelo de desarrollo que se constituye, más industrial o de especialización.

Vincular bienes públicos con el bien público es hacerlo también con el modelo de desarrollo y con orientación estratégica que permite proporcionarlos. La cuestión social no es, así, indisociable del modelo de acumulación y de la orientación del proyecto político nacional. Lo cierto es que todos los gobiernos enfrentan riesgos de no sólo no poder aumentar los bienes y servicios públicos a proveer y profundizar las políticas implementadas esta década sino, más aún, riesgos de retroceso y pérdida de algunas o muchas de las conquistas alcanzadas. En todo caso, como elementos generales podemos reafirmar la importancia de los siguientes factores:

-Es necesario incluir en los debates presupuestarios a los grupos y sectores más frágiles y a los que más necesitan del Estado para dejar de enfocar los recursos destinados a políticas sociales como un gasto y pasar a entenderlos como inversión. El ex presidente Inácio "Lula" Da Silva se interroga al respecto: "¿Cuánto cuestan las enfermedades, el hambre, la pobreza? ¿Quién lo calcula? En lugar de considerar a los pobres como un problema hay que integrarlos como parte de la solución. Si les damos recursos a los más pobres se convertirán en consumidores y harán girar la rueda de la economía. Si les damos trabajo se convierten en trabajadores. Si entendemos bien este circuito veremos que se puede erradicar la pobreza extrema, no sólo en nuestros países sino también en todo el mundo."[8] La política tributaria es por lo tanto importante. En la región, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que la carga mayor recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. Por lo tanto, la carga tributaria no solamente es baja, sino que tiene un claro sesgo regresivo e importantes implicaciones para las funciones redistributivas.

-Incluir con fuerza el tema de los jóvenes sin trabajo y que no estudian y comprender la importancia de políticas que apunten al empleo joven, la registración y empleo de calidad. Abordar las políticas de desprecarización de la fuerza de trabajo hace a la disminución de la desigualdad y el acceso a derechos y a una ciudadanía integral. La informalidad laboral se podría abordar por la vía de diversas políticas públicas, estimular la inversión y la capacitación, desde un régimen simplificado como el de las

[8] Reportaje a Inácio "Lula" Da Silva, "Necesitamos un pensamiento realmente estratégico". *Página 12*, 14-10-13.

PyME's que brinda aportes sociales, una fiscalización mayor a las empresas para la registración de los trabajadores, incentivos a las empresas para la regulación, etc.

-En materia de mejora de la provisión de servicios de salud es necesario insistir en todos los países, no sólo en términos de más presupuesto y más calidad en las prestaciones públicas, sino de otro aspecto habitualmente menos tratado, que es la importancia de la prevención, de la necesidad de revertir estilos de vida y de alimentación. La falta de una cultura de prevención genera problemas que luego requieren alta complejidad y gastos médicos cada vez más significativos. Esto se expresa en una mejor educación en salud y en la búsqueda de una población más saludable con mayor calidad de vida, por un lado, y en la regulación del sector médico en un contexto en que gracias a diversos avances de la ciencia se ha logrado una mayor esperanza de vida.

-En materia de educación, por su parte, es necesario poner énfasis en la articulación y en la capacitación técnica, y promover culturas tecnológicas para salir del formato actual que genera saberes poco demandados. Al evaluar en qué medida el sistema educativo se articula con el modelo de desarrollo, se verá que sobre todo entre jóvenes de sectores más vulnerables no hay expectativas de que el ciclo secundario completo sea un instrumento o una garantía para el ascenso social y para la inclusión. Por eso, se requiere más articulación e innovación ya que no bastará sólo con aumentar el presupuesto en los tres niveles. La calidad educativa en estos términos consistirá, también, en dotar a las personas de aquellas habilidades, capacidades e instrumentos que le permitan insertarse en el mercado de trabajo. Capacitación, innovación ciencia y técnica aplicada a la producción es clave para la industrialización del país. Y, a la vez, la industrialización es clave para la mejora de la calidad de vida y distribución del ingreso del país y la mayor igualdad. En ese sentido, la importancia de la calidad educativa no debe circunscribirse a algún nivel en especial en tanto la producción y la difusión del conocimiento es fundamental para lograr mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos: "Los efectos de la educación terciaria se parecen entonces a bienes públicos, capaces de producir efectos positivos para toda la sociedad, y si el sector público acomete esta tarea en una posición predominante, su compromiso con la excelencia debe ser una prioridad absoluta. Los países que más gastan en terciaria pública también gastan significativamente más en primaria y secundaria pública, y tienen asimismo un gasto educativo total significativamente mayor. No hay nada en el gasto educativo terciario público que pueda asociarse a un empeoramiento de la situación educativa de los sectores de menores ingresos, o a una sociedad más desigual. Por el contrario, las sociedades más igualitarias y las que hacen mayores esfuerzos por la educación de la población en todos sus niveles suelen valerse de un sistema terciario público vigoroso y de calidad."[9]

-Por último, es necesario insistir en la vivienda como bien público a incorporar en la agenda, así como el transporte público en las metrópolis. En el primer caso, se deberá promover con audacia y como un derecho que permite a las personas acceder a

[9] Traversa, F. (2013). Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo. En *Nueva Sociedad*, núm. 247, Septiembre-Octubre 2013. Buenos Aires. Pp. 50-69.

una vivienda propia, salir del NBI y abordar los problemas sociales que conlleva vivir en un *hábitat* degradado, y sin proyecto de futuro para parejas y familias. Para eso, se requiere presionar al sistema financiero para obtener líneas de crédito que permitan el acceso a viviendas dignas a todas a aquellas personas que tengan un empleo, créditos a baja tasa de interés, a largo plazo, financiado a partir de las fuertes ganancias que tiene el sistema financiero. El crédito, tanto para la vivienda como para la producción, tiene que volver a ser considerado un servicio público. En el segundo caso, los cambios en la administración, gestión, vía subsidios, mejores regulaciones o estatización del transporte público puede recuperar una responsabilidad estatal para asegurar la calidad y la accesibilidad del transporte público en conglomerados metropolitanos de la región.

## Reflexiones finales

En síntesis, hemos propuesto una definición de bienes y servicios públicos en un momento de cambio epocal en el que se han modificado los procesos de acumulación tanto a nivel nacional, regional como global y se han recuperado los roles del Estado y las políticas públicas. Y en este contexto posneoliberal y según una concepción amplia, histórica y evolutiva, entendemos por bienes y servicios públicos aquellos que atienden a necesidades básicas de la población tanto como a su bienestar y calidad de vida y cuya provisión constituye una responsabilidad indelegable del Estado dado que el mercado por sí solo no lo haría equitativamente y la sociedad lo haría sólo de forma parcial. Asimismo, entendemos que estos bienes están sujetos a una permanente ampliación y redefinición por parte de los pueblos y gobiernos en una configuración cambiante de la relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Hemos realizado una suerte de balance país por país, sobre sus respectivos avances y eventuales déficits en la provisión de bienes públicos. En la última década –a diferencia de las anteriores– esto da un saldo positivo en general con un salto de calidad en la equidad de los bienes públicos proporcionados por el Estado, lo que es importante resaltar teniendo en cuenta las experiencias latinoamericanas de recurrentes retrocesos cada cierto número de años por cambios de gobiernos y con vistas a establecer modelos sustentables para evitar esos retrocesos. Asimismo, hemos intentado dar un cuadro sucinto de los avances en la provisión de bienes y servicios públicos, y de las principales políticas sociales e innovaciones verificadas en esta década de los gobiernos progresistas para ver cuáles son los problemas específicos de cada país y los desafíos comunes en una búsqueda de mayor justicia e inclusión social.

Como avances significativos de los gobiernos progresistas del Cono Sur en esta década hemos destacado las políticas de ingresos neouniversales, de reducción de la pobreza, la indigencia y del alto desempleo, la apertura a nuevos bienes públicos, la recuperación de lo previsional como bien público a proporcionar por el Estado, y el

regreso de una movilidad social no experimentada en el período neoliberal. Aspirar a más es lo que hacen avanzar a las sociedades más que el conformismo, el escepticismo y el disciplinamiento social. No obstante ello, las demandas sociales suponen nuevos desafíos para los gobiernos y el Estado en un mundo muy competitivo y en dinámica transformación.

En el campo del "debe", en este período, se puede señalar las inequidades en términos del peso que tiene todavía el sector precarizado en el mercado de trabajo tanto urbano como rural, al igual que la falta de calidad y equidad de las prestaciones en educación y salud, tanto en términos de importancia presupuestaria sobre el PBI, como de estrategias y articulación con los sistemas productivos y territoriales, y la heterogeneidad e inequidad espacial en esta provisión.

Por todo lo señalado, es necesario contar con una visión estratégica para hacer sustentables los recursos y el financiamiento de estos bienes, lo cual se vincula con el modelo de desarrollo y de orientación política de los países de la región a fin de garantizar la continuidad y profundización de los procesos.

También, hemos intentado mostrar que se puede hacer una comprensión muy desagregada y técnica de los bienes públicos, pero que ésta no resulta del todo inteligible, si no existe una visión más agregada de lo que se considera el bien público frente a intereses particulares y agendas multimediáticas que simplifican y tienden a favorecer políticas conservadoras e intereses del *establishment*.

Por último, hemos realizado un esfuerzo comparativo de los bienes y servicios públicos de las sociedades del Cono Sur y sus respectivos gobiernos para debatir e iluminar esas realidades y constituir políticas vigorosas que apunten a una mayor justicia y equidad en la región. Y para configurar un consenso del sur que permita discernir cuáles son las medidas y los rumbos más adecuados que mejoren la calidad y la provisión de bienes y servicios públicos en los respectivos países en el futuro. Para dar, en definitiva, un nuevo salto de calidad en la próxima década.

## Referencias bibliográficas

Abeles, M., Borzel, M. (2010). *El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas.* Documento de trabajo, N° 31. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.

Bosch, M., Melguizo, A., Pages, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington: BID. Última visita 24-10-2013. http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=70949

Casalis, A., Trinelli, J. (2013). El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, nº1, 97-114. Octubre 2013. Buenos Aires: FLACSO - Área Estado y Políticas Públicas.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegidos?* Buenos Aires: Manantial.

CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad*. Santiago: CEPAL-PNUD.

CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: CEPAL-PNUD.

Danani, C., Hintze, S., (2013). Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década. *Página 12*, Suplemento La Universidad interviene en los debates nacionales, edición del 10-10-2013, Número 8.

Dari Krein, J., Dos Santos, A. (2012). *La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales*. En *Revista Nueva Sociedad* Núm. 239, 90-101. Mayo-junio de 2012. Buenos Aires.

Fernández Ramil, M. (2011). Entre la emergencia oficial y el desconcierto opositor. Chile en el primer año de gobierno de Sebastián Piñera. En *Revista Nueva Sociedad*, 233, 14-25. Mayo-junio de 2011. Buenos Aires.

Hintze, S., Danani, C. (Coords.) (2013). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS, Colección Políticas Públicas y Sociedad.

Katz, J. (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*. Santiago: Documento de Proyecto - CEPAL.

Santana, B., Silva, D. (2013). Brasil: No es por 0,20. Es por los derechos. Las demandas en las calles y las políticas en red. En *Nueva Sociedad*. Número 247. 4-15. Septiembre-Octubre 2013. Buenos Aires.

Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. En *Nueva Sociedad*. Número 244, 30-46. Marzo – Abril 2013. Buenos Aires.

Tirenni, J. (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo

(2003-2013). En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, nº1, 123-140. Octubre 2013. Buenos Aires: FLACSO - Área Estado y Políticas Públicas.

Traversa, F. (2013). Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo. En *Nueva Sociedad*, Núm. 247, 50-69. Septiembre-Octubre 2013. Buenos Aires.

Veras Soares, F. (2012). Oportunidades y Bolsa Familia: una perspectiva comparativa de su evolución. *International Policy Centre for Inclusive Growth*. Nº 177. November 2012.

Fuentes consultadas

Banco Mundial (BM)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)

Instituto Brasilero de Geografía y Estadísticas (IBGE)

Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)

Instituto Nacional de Estadísticas (Uruguay)

Ministerio de Economía de la Nación (Argentina)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

# De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina

*From neoliberal governance to public goods governance. Water Services in Latin America*

**Por Cristina Zurbriggen***

**Fecha de Recepción:** 21de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 30 de marzo de 2014.

RESUMEN

En el presente milenio, la sociedad latinoamericana está viviendo un década de transición (cuestionamiento al modelo neoliberal, gobiernos de izquierda, revalorización del Estado y la sociedad civil, transformaciones tecnológicas) que impactan en las formas de producir servicios y políticas públicas. En este escenario, a partir de la experiencia de las políticas de agua se revisa y se cuestiona el déficit de universalización de los servicios de agua potable. En un primer apartado, se introducen los elementos centrales de la prestación de los servicios bajo la gobernanza neoliberal (mercado, privatización, Nueva Gerencia Pública). A continuación se analiza la revalorizaron de las formas tradicionales de la gestión comunitaria del agua que han sido impulsados por los déficits del modelo neoliberal. Luego, se exploran los aportes de Elinor Ostrom quien nos obliga a reflexionar sobre los desafíos de cómo transitar de una gobernanza neoliberal hacia una gobernanza de lo público. Esto refiere a repensar políticas públicas que le asignen una mayor prioridad a la solución de temas de inequidad y revertir los agudos déficits de inclusión social que caracterizan a la región

**Palabras clave:** ***gestión del agua, privatizaciones, gestión comunitaria, gobernanza policéntrica, América Latina.***

* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard – Karls de Tübingen, Alemania. Profesora de Historia y Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Actualmente es profesora agregada de la Universidad de la República en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay. Se ha desempeñado como profesora visitante en Irlanda, Canadá, España y Alemania en las temáticas de Estado y Desarrollo. Ha publicado artículos y libros relacionados con las temáticas de capacidades institucionales, políticas públicas, gestión de redes público-privadas, actores sociales y estrategias de desarrollo.

*ABSTRACT*

In this millennium, the Latin American society is experimenting a decade of transition (a questioning of the neoliberal model, the resurging of left governments, the redefinition of relationship between state and civil society, technological transformations) that impacts on the form of services and public policies. In this scenario based on the experience of water policy, it is reviewed and questioned the deficit of the universal access to potable water. In the first section, it is introduced the central elements of the provision of services under neoliberal governance (market, privatization, new public management). In the second section, it is analyzed the revaluation of traditional forms of community water management as a response of the deficits of the neoliberal model. Then, it is explored the contributions of Elinor Ostrom which force us to reflect on the challenges of how to move from a neoliberal governance to a public goods governance. This means to redefine public policies that assign a higher priority to addressing issues of inequity and universalize access to public services.

***Keywords: water management, privatization, community management, polycentric governance, Latin America.***

## Introducción

En el presente milenio, la sociedad latinoamérica está viviendo un década de transición, la región asiste a un "retorno del Estado" asociado a los nuevos gobiernos de izquierda, con un discurso que presenta claras innovaciones, como aspiraciones nacionales de crecimiento centradas en el bienestar y la ciudadanía. En consecuencia, el Estado aparece más visible y activo en la política pública, pero al mismo tiempo, está siendo interpelado en su capacidad para dar respuestas efectivas y distributivas a los problemas colectivos. Por otra parte, se revalorización formas tradicionales y nuevas de participación ciudadana las cuales asumen responsabilidades al margen del Estado en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios públicos. Por lo que cabe preguntarse por el lugar que tendrían las diversas dinámicas de participación social en la reorientación del proceso político y por los nuevos nexos que podrían entablar con el Estado y el mercado, traduciéndose en políticas públicas que conduzcan a una efectiva universalización de los servicios públicos.

En este escenario, a partir de la experiencia de las políticas de agua se revisa y se cuestiona el déficit de universalización de los servicios de agua potable y saneamiento. Específicamente en este sector a pesar de los avances el 25% de la población urbana de América Latina carece o recibe servicios en forma precaria. Esta situación se traduce en deficiencias en un déficit de la calidad sanitaria del agua, expresado en los problemas de distribución, recolección y tratamiento de las aguas. Además, esta situación se agrava por la degradación del medio ambiente que incide directamente en la protección sanitaria de las fuentes de agua, en la salud humana y en la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo, este déficit se distribuye asimétricamente en la población creando dos categorías de servicios: uno de calidad equiparable al mundo desarrollado; y otros que padecen prestaciones precarias o directamente carecen de servicios siendo especialmente afectada la población más pobre y vulnerable (CAF, 2013).

Con el fin de analizar estos desafíos en la universalización de los servicios de agua potable, en un primer apartado, se introducen los elementos centrales de la prestación de los servicios bajo la gobernanza neoliberal (mercado, privatización, Nueva Gerencia Pública). A continuación, se analiza la revalorización de las formas tradicionales de la gestión comunitaria del agua que han sido impulsado por los déficits del modelo neoliberal. Luego, se exploran los aportes de Elinor Ostrom quien nos obliga a reflexionar sobre los desafíos de cómo transitar de una gobernanza neoliberal hacia una gobernanza de lo público. Ello refiere a repensar políticas públicas que le asigne una mayor prioridad a la solución de temas de inequidad y de los agudos déficits de inclusión social que caracterizan a la región.

## Hacia una Gobernanza neoliberal

Desde fines de los años `80, la matriz de idea y criterios orientadores de la gobernanza en América Latina formaron parte de un paradigma neoliberal y con ello tuvo lugar una relevante redefinición de la funcionalidad del Estado. Desde este enfoque, la gobernanza –o buen gobierno– para América Latina implicó un conjunto de reformas institucionales basadas en la creencia que el despliegue del interés privado promoverá adecuadamente el interés público. Por lo tanto, se le entrega al mercado la gestión de buena parte de provisión de servicios e implementación de políticas con el argumento que las soluciones privadas a los problemas públicos tienen mejores resultados. El camino es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado, con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, sustituyendo el modelo de gestión pública jerárquico-burocrático por la Nueva Gerencia Pública. Se hizo especial hincapié en la autonomización de los distintos servicios que presta el Estado, la competencia entre ellos, el control por parte de los consumidores o "clientes" y la contractualización de sus relaciones.

Es decir, se sugiere un modelo de gestión gerencialista, por el cual el Estado tiene que dejar de ser un proveedor directo para pasar a ser un articulador, un mediador entre los actores de esa compleja matriz de provisión de servicios públicos. En este contexto, las capacidades regulatorias del Estado deben dirigirse, fundamentalmente, a promover la actividad de los mercados, para lo cual es necesario establecer reglas claras de funcionamiento y regulaciones específicas (*ad hoc*, no de corte keynesiano). La tarea principal del Estado es regular y renegociar los contratos con las empresas privadas ganadas en las licitaciones, apartándose de su rol central de ser agente del bien público de una comunidad y garantizar un acceso universal.

Bajo estos principios, el mercado se transformó en el principal mecanismo de conducción y coordinación, relegando al Estado y a la sociedad. Al tiempo que provocó cambios importantes en el papel del Estado, cuya esfera de acción disminuyó, teniendo lugar un incremento gradual de la participación del sector privado y las ONGs en provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, el sector privado se involucró en los servicios de infraestructura, al tiempo que la sociedad civil lo hizo en programas locales y políticas sociales.

Estos formatos de gobernanza impactaron fuertemente en la provisión de servicios de agua y saneamiento en la región, por lo que es necesario, en primer lugar, comprender el alcance de las transformaciones y de las herencias del modelo que favoreció las desigualdades y servicios y políticas diferenciadas para diferentes categorías de ciudadanos.

## La privatización del agua

América Latina, desde los años `80, experimentó una notoria transformación del rol del Estado con la privatización de los servicios de agua y saneamiento. En este

proceso, el papel de la comunidad internacional, los organismos internacionales y diferentes foros internacionales recomendaron la gobernanza de mercado (neoliberal) como una herramienta alternativa para alcanzar la mejora sustantiva de la gestión en los servicios. Es así que se fundamentó que no resulta posible alcanzar una gestión eficiente de este recurso con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando las mismas carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes, y con organismos tan permeados por las lógicas político-partidarias. Por lo tanto, las alianzas público-privadas, incluyendo como socios participantes al sector privado, a las organizaciones de consumidores, a las agencias de cooperación internacional y a los sindicatos, aparecen como la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar los servicios públicos del agua (Phumpiu y Gustafsson, 2009; Banco Mundial, 2006; Holland, 2005; Hall *et. al.*, 2005).

Con estas ideas se pretendía responder a problemas reales del sector, como la falta de inversión, el escaso control en la calidad del agua y el problema de acceso al servicio por parte de las poblaciones más desfavorecidas. Desde esta perspectiva, se pensaba que una lógica de gestión basada en una gobernanza de mercado lograría servicios más eficientes, de mejor calidad, reinvirtiendo en infraestructura, evitando la "captura del Estado" por parte de los intereses privados, y llegando al mayor número de ciudadanos (Furlong, 2010, Parker *et. al.*, 2005).

En este escenario, las principales recomendaciones se tradujeron en reformas institucionales y organizacionales concretas, que condujeron a un importante proceso de privatización de los servicios públicos, acompañado de una serie de normativas para atraer la inversión privada extranjera (Jiménez y Pérez Foguet, 2009; Hall *et. al.*, 2005; Castro, 2007). Con respecto al marco institucional, en la mayoría de los países de la región fue necesario modificar la legislación o la Constitución para permitir la participación del sector privado en la provisión de servicios[1], al mismo tiempo que permitió la creación de un "mercado agua", definiendo al agua como un bien económico, y ya no como un bien público o parte del patrimonio nacional.

En cuanto a los formatos organizacionales, existieron varias formas de involucrar al sector privado en la prestación de un servicio público (contratación, subvenciones, consorcios, entre otras). Es así que la forma dominante fue la privatización de los servicios (venta completa, incluida la venta de activos) y varios tipos de contratación para operar, mantener y/o construir infraestructura[2] a grandes empresas multinacionales. Concomitantemente, los donantes y acreedores también recomendaron la descentralización de los servicios a nivel sub-nacional; así como la creación de organismos reguladores con el fin de regular y supervisar los acuerdos de participación público/privada, donde la participación de la sociedad civil, así como formas comunitarias, no fueron tenidas en consideración (BID, 2007; OCDE, 2008).

—

[1] El Código de Aguas (1992) en Argentina, la Ley de Aguas Nacionales (1992) en México, una política especial para el sector (1994) en Colombia, la Ley Marco sobre Aguas (2003) en Honduras, entre otros tantos ejemplos.

[2] El mecanismo contractual dominante fue el COT (Construcción, Operación y Transferencia) y sus variantes, y en el caso de Chile fue la desinversión, el gobierno transfiere los derechos de explotación al sector privado a través de concesiones a 30 años, pero no la titularidad de todos los activos (BID, 2007).

## Tensiones en la Gobernanza Neoliberal

La implementación de las políticas de privatización de los servicios públicos permitió que, hacia fines de los años noventa, un número significativo de países contara con la presencia de importantes operadores internacionales en el sector. Sin embargo, la provisión de servicios de agua bajo una gobernanza de mercado no tuvo los resultados esperados[3], en términos de cantidad, calidad y acceso democrático (Calderón y Servén, 2004; OCDE, 2008). Las mayores inversiones provinieron del sector público y de los organismos internacionales[4], mientras que las limitadas inversiones del sector privado se concentraron en el área más lucrativa, en zonas de más de 500.000 habitantes, negándose a extender los servicios a los barrios pobres (Furlong, 2010).

Al mismo tiempo, tanto los organismos competentes establecidos o los nuevos organismos reguladores mostraron al poco tiempo una fuerte debilidad para ejercer las funciones de conducción, coordinación y regulación. Es así que en diferentes evaluaciones realizadas se constatan las dificultades encontradas en los contratos de concesión de las grandes compañías internacionales. Ello debido a: falta de estudios previos de sustentabilidad y viabilidad en las inversiones, procedimientos licitatorios mal diseñados, contratos jurídicamente deficientes, débil capacidad de control de las compras y contratos de las compañías del sector, limitado acceso a la información y escasa rendición de cuentas. Las sanciones fueron lentas e insuficientes y las renegociaciones de los contratos ineficientes, ya sea por problemas de asimetría de información o por captura del regulador o del mandante (BID, 2007, OCDE, 2008; CEO, 2005; Hall *et al.*, 2005).

En términos generales, ello muestra la ausencia de un sistema regulatorio que limitase las decisiones arbitrarias en defensa del bien público y garantía de los derechos de los ciudadanos. Lo cual se expresaron en una multiplicidad de conflictos, siendo los más emblemáticos los que tuvieron lugar en Bolivia y en la Argentina. Los casos más extremos fueron los de Cochabamba y El Alto/La Paz, donde la empresa internacional "Aguas de Tunari" incrementó la tarifa en un 35%, lo que condujo a una amplia movilización popular. La Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida encabezó una protesta masiva entre los años 2000-2005, la cual terminó con una huelga general, con heridos civiles y policiales. Finalmente, en 2007, la empresa transfirió sus acciones al Estado.

En el caso de la Argentina, en la provincia de Tucumán surgieron también fuertes protestas de los consumidores en 1995, cuando la empresa internacional aumentó las tarifas en un 106%. En este escenario, la debilidad del organismo regulador se expresa en que la propia autoridad política promovió el "no pago" de las facturas, lo que

—

[3] Para más información, ver base de datos del Banco Mundial: http://ppi.worldbank.org/.

[4] Cabe mencionar algunas experiencias exitosas a nivel local, pero sus impactos han sido limitados por falta de marcos institucionales apropiados (De Soto, 2001; Zadek, 2004: 12-13), ejemplo de ello son la municipalidad de Puerto Cortés (Honduras), en Saltillo (México), en las municipalidades de Recife, Cartagena y Porto Alegre (Brasil) (Holland, 2005).

condujo al retiro de la empresa privada[5].

Al mismo tiempo, no sólo el problema se concentró en el aumento de tarifas sino que en provincias como Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires estas empresas enfrentaron graves problemas financieros, proceso de renegociaciones e incumplimientos de los contratos. En 2006, los contratos fueron rescindidos y se transfirió el servicio a empresas públicas. Las empresas reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por lo que se generaron importantes litigios y deudas al Estado.

Por su parte, en otros países con menores capacidades institucionales como Honduras (Teguciagualpa), Perú (Lima) y Paraguay (Asunción), la única organización oficialmente autorizada para proveer este recurso, vendía a cinco a diez veces más cara el agua de fuentes que no cumplían los estándares mínimos de calidad. En consecuencia, en un estudio de la IDRC (2003), concluye que la entrega del agua en estos países no tiene lugar en un mercado organizado, por lo que la calidad y la frecuencia del abastecimiento no están establecidas ni efectivamente reguladas.

El avance de la gobernanza de mercado también tuvo lugar en países con capacidades institucionales más fuertes y con un organismo público proveedor del servicio de agua como es el caso de OSE en Uruguay, privatizándose solamente el servicio en uno departamento, en Maldonado. Sin embargo, a poco de establecerse las elevadas altas tarifas[6] condujeron a la creación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2001). La misma, con amplia participación ciudadana logró, a través del plebiscito del 2004, la aprobación de una gran reforma constitucional que prohibió la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento. Por su parte, la asunción del gobierno de izquierda en 2005 apoyó la rápida salida de los dos operadores internacionales existentes que fueron responsabilizados de alzas tarifarias, falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y mala calidad de los servicios.

En consecuencia, la introducción de los formatos de gobernanza de mercado, no tuvieron los resultados esperados en términos de calidad y democratización de los servicios, teniendo impactos diferenciales de acuerdo a las capacidades político-institucionales, encontrándose límites en los países de renta baja, con débil institucionalización, problemas de ejecución y financiamiento y con graves déficits en la infraestructura de los servicios, agravándose aún más el acceso al agua a la población pobre y más vulnerable.

En consecuencia, la privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina fracasó en el logro de sus objetivos explícitos, como en la atracción de capitales privados para financiar la infraestructura, la extensión de los servicios a la

—

[5] En los años 1995 y 2005 respectivamente los contratos en Aguascalientes y Cancún en México sufrieron un fuerte revés, debido a las crisis económicas de la época. En el caso de las concesiones de Aguascalientes y Cancún, el Banco Nacional de México, Banobras, ayudó a los concesionarios privados a cubrir la deuda.

[6] Se comparan las tarifas de la empresa pública OSE y la empresa privada Aguas de la Costa, se encuentra que el cargo fijo de agua fue 7 veces mayor, el cargo fijo de saneamiento 40 veces mayor, el costo de conexión de agua 16 veces mayor y el costo de conexión de saneamiento es 80 veces mayor.

población más carenciada e incrementar la eficiencia en la gestión[7]. Si bien los principales problemas en la región se resumieron en: altas tarifas (Tucumán, Cochabamba y provincia de Buenos Aires, Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); problemas de acceso de las familias de bajos ingresos (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, provincia de Santa Fe, La Paz y El Alto, y Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); mala calidad de los servicios (Bahía Blanca)[8]; no respeto a las reglas de juego lo que determinó renegociaciones contractuales permanentes entre empresas internacionales y los gobiernos (Capital Federal, partidos del Gran Buenos Aires y provincia de Santa Fe), que en realidad representaron problemas emergentes de debilidades político-institucionales más profundas.

En este proceso, la mayor debilidad residió en suponer que se pueden transferir recomendaciones de un país o región a otro u otra, de una manera dogmática, sin considerar los procesos históricos y las relaciones de poder en que se sustenta la toma de decisiones colectivamente vinculantes que adopta un Estado en relación con una comunidad. En otras palabras, el legado histórico es importante para comprender los formatos de gobernanza que se desarrollan en América Latina. Éstos se relacionan con el tipo de Estado que se consolidó a lo largo del siglo XX, débil en cuanto a garantizar el Estado democrático de derecho (O'Donnell, 1997, 2010).

Ello trajo consecuencias importantes. En primer lugar, tuvo lugar una despolitización del debate sobre los nuevos formatos de gobernanza neoliberal, que se planteó en términos de cómo mejorar las capacidades institucionales, sin plantear los actores de poder y la ideología que la sustentaba, y por ende, las consecuencias en términos de relaciones con la sociedad y el mercado, y el tipo de Estado que se estaba construyendo.

Este enfoque tecnocrático presenta una concepción neutra de las instituciones y la creencia ingenua de que esas instituciones serían replicadas o se construirían en cualquier lugar, espacio y tiempo, e independientemente de las culturas predominantes y la distribución del poder y diferencias en la región.

En segundo lugar, si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción determinada de institucionalidad estatal. La calidad institucional se concibe y mide en la medida en que se fortalezcan las instituciones que respalden una economía de mercado, que protegen los derechos de propiedad, fomente el espíritu empresarial, atraigan inversiones, en un contexto de estabilidad política, previsibilidad jurídica, eficacia de los tribunales y de la burocracia. No para fortalecer la institucionalidad democrática que permitiera un desarrollo más inclusivo.

En tercer lugar, se favorecieron las desigualdades y servicios y políticas diferencia-

[7] Castro, 2006.

[8] En la ciudad de Bahía Blanca la no garantía de servicios de agua potable fue la que condujo a la movilización de la ciudadanía. Esto determinó que la empresa no pudiera obtener un crédito a la banca multilateral y cumplir con las inversiones comprometidas. En el año 2001, la empresa quiebra y reclama ante el tribunal internacional, que falló a su favor estableciendo una indemnización de U$S 165 millones, la cual está siendo apelada por el gobierno. El servicio se revirtió a una nueva empresa pública provincial.

das para diferentes categorías de ciudadanos. En los casos analizados, se muestra el acceso diferencial a servicios para poblaciones de mayores recursos y servicios más precarios para la población más pobre y vulnerable.

Por consecuencia, la implementación de la gobernanza neoliberal en la región no logró revertir las debilidades institucionales históricas de los Estados al mismo tiempo que redefinió su rol. El Estado dejó ser un agente del interés público, no garantizando el derecho de acceso al agua igual para todos los ciudadanos y persistiendo importantes déficit de calidad y cobertura en las zonas más pobres.

## Hacia una gobernanza comunitaria

En el presente milenio, si bien se ha producido un proceso de re-estatización de los servicios, ni las empresas privadas ni las empresas públicas logran cubrir las demandas de la ciudadanía en el sector agua. Como consecuencia de esa situación, se revaloriza la gestión comunitaria del agua enfatizando el rol de las comunidades pobres en la provisión de sus servicios (Bernal, 2011; Fundación Avina, 2011. WHO y UNICEF, 2012).

La gestión comunitaria del agua tiene una larga tradición histórica en comunidades indígenas y campesinas en América Latina (Bernal, 2011. Fundación Avina, 2011. WHO y UNICEF, 2012).

Las OCSAS, denominadas también Cooperativas de Agua, Acueductos Comunitarios, Comités de Agua, son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos en zonas peri-urbanas y rurales, donde generalmente no llega el servicio de las empresas públicas, privadas o mixtas que atienden a las grandes ciudades. Por medio de estatutos de autogobierno, elección de líderes de manera abierta, sencilla, democrática y trabajo mancomunado, dirigen sus esfuerzos para establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el servicio de agua y muchas veces también de saneamiento.

Las mismas no son un fenómeno nuevo, sino que tienen más de 35 años en Centroamérica y más de 30 años en los países sudamericanos. Según datos de la Fundación Avina, existen unas 80.000 en América Latina y de acuerdo al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial dan agua a más de 40 millones de habitantes y tiene capacidad de ofrecer servicios a 18 millones más. En los países centroamericanos, andinos y algunos otros del continente, el porcentaje de la población atendida por estas organizaciones comunitarias oscila entre el 30 y el 40%[9] (Avina, 2011).

—

[9] http://ppi.worldbank.org/

| País | Nombre que reciben | # de OCSAS | Población que atienden (en millones) | % de población del país atendido por las OCSAS |
|---|---|---|---|---|
| Argentina* | Cooperativas de agua | 800 | 5,1 | 12 |
| Bolivia | Cooperativas de Servicios Públicos y Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS) (la denominación depende del tamaño) | 29.000 | 2,3 | 22 |
| Colombia** | Acueductos Comunitarios | 10.400 | 8,5 | 20 |
| Costa Rica | Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAs) o Acueductos Comunales | 1.800 | 1,1 | 27 |
| Chile | Comités de Agua Potable Rural | 1.590 | 1,5 | 9 |
| Ecuador | Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento (JAAPS) | 6.000 | 7,0 | 50 |
| El Salvador | Juntas de Agua | 1.000 | 1,9 | 30 |
| Guatemala | Comités de Agua Potable | 5.000 | ND | ND |
| Honduras | Juntas Administradoras de Agua | 5.000 | 1,95 | 30 |
| Nicaragua | Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) | 5.500 | 1,1 | 20 |
| Panamá | Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) | 1.500 | ND | ND |
| Paraguay | Juntas de Saneamiento | 3.000 | 1,8 | 29 |
| Perú | *Rural:* Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS). | 11.800 | 8,2 | 29 |

**Fuente:** Avina (2011)* Incluye cooperativas de servicios públicos; **Dos mil de estas juntas están mapeada para conseguir apoyo gubernamental. La mayoría de los países no cuentas con estadísticas oficiales de este sector y los datos varían en función de las fuentes consultadas. La información fue proporcionada por los gestores locales de Avina.

Estas organizaciones, por medio de estatutos de autogobierno, trabajo mancomunado y elección de líderes de forma abierta y democrática, dirigen sus esfuerzos a establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el agua. Las mismas varían en tamaño[10] y en servicios ofrecidos, así como en el marco legal que las gestiona. Sin embargo, la gran mayoría son organizaciones débiles, con poco reconocimiento y apoyo institucional. Actualmente, mediante el apoyo de diversas organizaciones de sociedad civil, no gubernamentales y de agencias de cooperación, las OCSAS han ido fortaleciendo su accionar y teniendo mayor presencia, tanto nacional como internacional.

Sin embargo, no hay políticas públicas para el sector, si bien algunos países han comenzado a trabajar en nuevos marcos jurídicos o iniciativas de Asociatividad que reconozcan y respalden mejor el trabajo de esas organizaciones comunitarias. En Ecuador, la gestión comunitaria del agua es reconocida por la Constitución Nacional. En Paraguay existen leyes y normativas que facultan a una institución del Estado a crear OCSAS. En otros países, como El Salvador, no se ha logrado actualizar la legislación que regula la gestión comunitaria del agua. En Nicaragua, en el año 2010, por gestiones de la sociedad organizada reunidos en las CAPs (Comités de Agua Potable y Saneamiento), se logró aprobar la "Ley especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento".

[10] Las OCSAS pequeñas atienden hasta 500 familias, las medianas entre 500 y 2.000 y las grandes pueden llegar a tener varios miles de usuarios.

Estos modelos de gestión de servicios liderados por la comunidad han sido una solución a un problema público que ni el Estado, ni el mercado pudo proveer. El interrogante que se plantea es si está es la solución o no habrá que avanzar hacia una forma de articulación más estratégica entre el Estado, el mercado y la sociedad.

## Tensiones de la gobernanza comunitaria

Los servicios gestionados por la comunidad tienen defensores tanto desde corrientes ideológicas liberales como entre los detractores de la neoliberalización. Por un lado, los organismos financieros internacionales, luego de los limitados alcances obtenidos con las políticas de privatización, están promoviendo la "participación de los pobres" en la oferta de servicios (Ruckert, 2006). El Banco Mundial recomienda que los gobiernos reconozcan la contribución que proveedores alternativos pueden hacer al sector (Tremolet y Hunt, 2006). Por otra parte, aquellos que promueven la gestión comunitaria a menudo la ven como un modelo alternativo capaz de hacer frente a la especificidad de las necesidades locales, en muchas zonas olvidadas por el Estado, lo que da un sentido de empoderamiento a los residentes locales.

Sin embargo, la gestión comunitaria de servicios públicos también tiene limitaciones. Una preocupación fundamental es que dejan a los grupos desfavorecidos con servicios de calidad inferior a la que el Estado y el sector privado podrían ofrecer (Bakker, 2008). Otros investigadores expresan su inquietud con la idealización de la "comunidad" (McGranahan y Mulenga 2009), asumiendo que los procesos de participación pueden ser complejos y requerir mucho tiempo (Sabatier *et. al.*, 2005), no exhibiendo justicia en muchos casos, y siendo obstaculizados por la escasez de capital o de fondos políticos (Cooke y Kothari, 2001). Por su parte, los enfoques participativos pueden ayudar a ampliar los servicios, pero también dar lugar a sistemas inestables, dada la dificultad de reunir capital. Al mismo tiempo, diferentes estudios sobre participación ciudadana en el acceso a derechos del agua plantean que estos espacios no están exentos de cooptación por grupos cercanos al partido en el gobierno (Zaremberg, 2008, Hevia y Izunza, 2013).

En resumen, la gestión comunitaria ha contribuido a que ciudadanos marginados pudieran lograr un acceso efectivo al agua y simultáneamente les permitiera adquirir experiencia en la gestión de estos recursos al tiempo que empoderan a la sociedad. Sin embargo, la gestión comunitaria debe responder a un contexto más complejo que la división dicotómica entre Estado, mercado y sociedad en la provisión de un bien público y garantizar a todos los ciudadanos el mismo servicio. Por tanto, la gestión comunitaria del agua necesita una política de Estado que genere un marco general para su actuación. Un Estado que garantice un acceso universal a los servicios, y un marco regulatorio que respete reglas de juego de carácter universal. Por consiguiente, América Latina debe avanzar en un marco legal y en políticas públicas que establezcan las condiciones de prestación de estas comunidades y de los diferentes actores clave en los diferentes niveles de la sociedad para garantizar una gestión apropiada y

permita un acceso universal a un recurso vital como es el agua (Dobbin, 2013). Por tanto, avanzar hacia una co-producción de los servicios públicos implica una relación más compleja que la gestión comunitaria del agua.

## La co-producción de servicios y políticas públicas

En el presente milenio, está teniendo lugar una tercera generación de estudios en torno a la gobernanza que resalta la relevancia de la co-producción, la resolución creativa de problemas y de metodologías de diseño en la resolución de problemas públicos [11] Estos enfoques critican los modelos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y plantean la necesidad de pensar nuevas formas de proveer servicios y políticas públicas centradas en el ciudadano. Los conceptos de innovación social, co-producción y co-creación han sido adoptados como una estrategia prometedora para la provisión de servicios y políticas públicas.

Sin embargo, el concepto de co-producción no es nuevo, se remonta a los años sesenta, con el aporte de Vicent y Elinor Ostrom para quienes los servicios públicos y las políticas eficaces dependen igualmente del conocimiento, los recursos y la motivación de los ciudadanos. En sus trabajos, Ostrom (1996) plantea la relevancia de la co-producción, entendida como la sinergia entre organismos gubernamentales y los ciudadanos para la producción de bienes públicos, superando una visión dicotómica entre Estado, mercado y sociedad. Co-producción refiere "al proceso mediante el cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por los individuos que no están "en" la misma organización (…) que implica que los ciudadanos puedan desempeñar un papel activo en la producción de bienes públicos y servicios de importancia para ellos."

En base a sus estudios empíricos Ostrom (1996) plantea 8 principios básicos para la gestión de los recursos comunes que se aplica al agua. Los grupos organizados deben tener autonomía para establecer sus reglas y formatos organizacionales localmente (1), y ser reconocidas mínimamente por las autoridades (locales, regionales o nacionales) (2). Además se hace necesario la participación de la mayoría de los actores afectados (3) para que las reglas sean más justas y legítimas (4). Al mismo tiempo, hay que establecer límites bien definidos en su uso, y los actores deben contar con derecho claros (5), monitorear o velar por el cumplimiento de las normas y las sanciones (6), así como crear espacios adecuados de resolución de conflictos (7).

A nivel local, el aprovechamiento del recurso debe ser rentable para la gente, y para su subsistencia. El liderazgo, la experiencia previa y los marcos de confianza y buena comunicación son elementos fundamentales para estos espacios de co-gobernanza.

Pero al mismo tiempo, Ostrom señala que en los acervos de recursos más grandes

—

[11] Véase Verschuere, Brandsen y Pestoff, 2012. Voorberg, Bekkers y Tummers, 2013. Bason, 2013. Ansell y Torfing, 2014. Staszowski, Brown y Winter, 2013. Meijer, Pestoff, Bandsen y Verschuere, 2013..

es preciso avanzar hacia una gobernanza policéntrica[12], con estructuras organizativas con múltiples centros relativamente independientes, donde los actores incluyen e interactúan entre sí en diferentes niveles de gobierno, creando las reglas formales o informales de funcionamiento, logrando de esta forma un mayor grado de adaptabilidad y robustez del sistema. Las actividades de asignación, aprovisionamiento, supervisión, sanción, resolución de conflictos y gestión deben estar organizadas en capas múltiples de espacios concatenadas (8).

Desde este enfoque, el agua es un bien común, propiedad colectiva de la comunidad, pudiendo llegar a ser utilizados por todos. Sin embargo, es preciso potenciar la universalización del bien que garantice el acceso por igual a todos los actores de la sociedad. Por consiguiente, para que un bien común se transforme en un bien público se necesita una forma particular de gobernanza policéntrica, en la cual Estado debe desempeñar un papel central para garantizar el interés público, es decir, el agua como un bien público y un derecho ciudadano.

Con otras palabras, el aporte de la teoría de los bienes comunes puede entenderse como una ruptura de la gobernanza neoliberal, centrada ésta última en la relación individuo-Estado-mercado, y al mismo tiempo como la necesidad de avanzar hacia una gobernanza del bien público en la gestión de los bienes comunes.

## Conclusiones

En el siglo XXI, las políticas públicas aún no han logrado gestionar los bienes comunes de la sociedad para garantizar un acceso universal al agua y saneamiento, consolidándose dos categorías de ciudadanos en la capacidad de acceso y de disfrute de los recursos de la sociedad.

En números, en el año 2013, 110 millones de habitantes viven en condiciones precarias, un 18% no tienen acceso a alcantarillado y un 10% no tienen acceso a fuentes seguras de agua. La ausencia de agua en cantidad y calidad lleva a los pobladores urbano marginales a abastecerse de fuentes deficientes, como son por ejemplo los camiones cisterna, pagando un costo tres a diez veces superior al costo por $m^3$ de una conexión municipal. Adicionalmente, se debe tratar el agua a nivel intra-domiciliario a un costo adicional (hirviendo, desinfectando y/o filtrando) para evitar el riesgo de contraer enfermedades, sobre todo afecciones gastrointestinales y diarreas asociadas a altas tasas de morbimortalidad y malnutrición en la población infantil. No obstante, la falta de acceso a estos servicios básicos no es el único tema que afecta el bienestar y calidad de vida, también las condiciones de vivienda y su establecimiento en las zonas más vulnerables (CAF, 2013).

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en

[12] Concepto originalmente desarrollado para explicar la gestión del agua en áreas metropolitanas. Véase V. Ostrom, 1961,1962.

América Latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación *capitalismo* (en tanto modo de producción), *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad) (Oszlak, 2008).

Lo más relevante a destacar es que si bien se ha producido un retroceso del mercado, y se revaloriza al Estado, persiste un marco institucional que genera una forma de interacción social que hace menos probable la emergencia del interés común. De allí la importancia de tomar en serio una reflexión sobre un cambio de las instituciones como proceso político.

En este sentido, resulta importante alcanzar una comprensión mayor de la co-producción de servicios públicos y políticas desde la perspectiva de la gobernanza entendida como la sinergia entre actores públicos, privados, sociales para la producción de bienes públicos, superando una visión dicotómica entre Estado, mercado y sociedad. Por ello, en este debate debería ser necesario avanzar hacia una mayor comprensión de todos los actores y analizar cómo las iniciativas comunitarias deberían formar parte de una política de Estado.

En este sentido, se hace necesario fortalecer el rol de conducción del Estado como garante del bien público. Por lo tanto, gobernanza interactiva, en red (co-producción) no implica gobernanza sin gobierno, si bien los servicios y políticas públicas son cada vez más el resultado de redes de actores estatales, privados y sociales.

Transitar de una gobernanza neoliberal a una gobernanza de lo público se convierte en un desafío y en una necesidad para América Latina, que refiere a la construcción de una institucionalidad de lo público y permite avanzar hacia políticas de universalización en la dotación de agua y saneamiento. Un Estado que garantice el derecho al agua y al saneamiento básico como derecho social, no como expresión constitucional, sino como una construcción social de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo.

## Referencias bibliográficas

Almeida, P., Johnston, H. (2006). Neoliberal Globalization and Popular Movements in Latin America. En Johnston, H. y Almeida, P. (Coord.). *Latin American Social Movements Globalization, Democratization and Transnational Networks*. London: Rowman & Littlefield.

Anheier, H.; Toepler, S., Sokolowksi, W. (1997). The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions. En *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 N° 3, Bradford, pp. 190-213.

Ansell, C., Torfing, J. (2014). *Public Innovation through Collaboration and design*. Routledge Critical Studies in Public Management.

Banco Mundial (2006). *Approaches to Private Participation in Water Services-Toolkit, Washington*. Washington D.C: BM.

Banco Mundial (1997). Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación. Washington, D.C.: BM/Oxford University Press.

Barrios Suvelza, F. (2005). *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*. La Paz: Malesta.

Bakker, K. (2008). The Ambiguity of Community: Debating Alternatives to Private-Sector Provision of Urban Water Supply. *Water Alternatives* 1 (2): 236–252.

Bason, C. (2013). "Design-Led Innovation in Government", en *Social Innovation Review*, Spring.

Bernal, A. (2011). Hacia un Modelo de Co-gestión para OCSAS en Colombia. En Pérez, M. Rojas J., y Galvis R. (Eds.), *Sociedad y Servicios Ecosistémicos*. Cali: Universidad del Valle, pp. 557-568.

BID (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Washington D.C.: BID.

Boelens, R. y Zwarteen, M. (2004). Pluralismo legal, derechos locales y gestión del agua. Entre el reconocimiento analítico y la estrategia política. En F. Peña (Ed.), *Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI*. Bogotá: Editorial Talleres Panamericana.

Boelens, R. (2002). Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional, Universidad de Wageningen. http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/lucha.pdf

Calderón, C. y Servén L. (2004). Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001. *Working Papers*, Núm. 269. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.

CAF, (2013). Equidad e inclusión social en América Latina: acceso universal al agua y el saneamiento. CAF.

Castro, J. E. (2006). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico.* Basingstoke y New York: Palgrave Macmillan, Houndmills.

Castro, J. E., Lacabana, M. (2005). *Agua y Desarrollo en América Latina. Por una*

*democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios*. Cuadernos del CENDES CDC v. 22 N. 59. Caracas, mayo de 2005.

CEO (2005). *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Nueva York: CEO.

Cernea, M. (1992). *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-Up Planning*. World Bank.

Collado, J. (2010). *Comparación de la legislación regulatoria de agua potable y saneamiento en las Américas, Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas.* México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.

Coraggio, J. L. (2009). Polany y la economía social y solidaria en América Latina. En J. L. Coraggio (Org.). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*, pp.109-160. Buenos Aires: CICCUS.

Cooke, B., Kothari, U. (Eds.) (2001). *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.

De Soto, H. (1986). *El Otro Sendero*. Perú: Instituto Libertad y Democracia.

Dobbin, K. (2013). Comanagement and the fight for Rural Water Justice. Learning from Costa Rica. *ASADAS*. Prizer Senior Thesis, Paper 33.

Escobar, A. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.

Fundación Avina (2011). *Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina*. Fundación Avina.

Furlong, K. (2010). Neoliberal Water Management: Trends, Limitations, Reformulations, environment and Society. *Advances in Research 1* (2010): 46–75.

Grugel J., Riggirozzi P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change* 43(1): 1–21.

Grindle, M. S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574.

Guasch, J. L. (2004). *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right*. Washington DC: The World Bank.

Guarneros-Mesa, V. (2009). Mexican Urban Governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol.3, No.2, June 2009, pp. 463-482.

Gutierrez, R. (2006). Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil. *Tesis Doctoral*. Johns Hopkins University. USA.

Hall, D., Lobina E., R. de la Motte, (2005). *Public Resistance to Privatisation in Water and Energy*. Nueva York: Routledge/Taylor and Francis Group.

Hevia, F., Insunza E. (2012). "Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano". En Cameron A., Hersh-

berg E. y Kenneth E. Sharpe (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO.

Holland, A. C. (2005). *The Water Business*. Nueva York: Zed Books.

IADB (2005). *Assessment in Participatory Budget in Brazil.* Washington, D.C.: Sustainable Development Department, IADB.

Imperiali, M. y Kauneckis, D. (2003). "Moving from conflict to collaboration: watershed governance in lake Tahoe". En *Natural Resources Journal*, Vol. 3, nro. 4. University of New Mexico. School of Law.

IDRC Programa Minga (2003). *El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes*, en: <http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC>.

Jiménez, A., Pérez-Foguet, A. (2009). "International investments in the water sector: last decade evaluation and perspectives", *International Journal of Water Resources Development*, 25 (1): 1-14.

Jouravlev, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Report 14070-AR. Washington D.C.

McGranahan, G., Mulenga, M. (2009). Community organization and alternative paradigms for improving water and sanitation in deprived settlements. En Castro J.E. y L. Heller (Eds.). *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. London: Earthscan

Meijer, A. (2012). Co-production in an information Age. En V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (Eds.). *New public governance, the third sector & co-production*. London & New York: Routledge.

OCDE (2008). *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*. México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

Orozco, A. (2012). *De vidas invisibles y producción imposible*. Mimeo.

Ostrom, E., (2010). Beyond Markets and States. Polycentric Governance of Complex Economic Systems. En *American Economic Review*, 100: 1-33.

Ostrom, E., (2012). Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking action at other scales? En *Economic Theory*, 49, 2: 353-369.

Ostrom, E (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development World Development, Volume 24, Issue 6, June 1996, Pages 1073–1087.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, V, (1962). The Political Economy of Water Development. En *American Economic Review*, 52, 2: 450-58.

Ostrom, V., Tiebout C. M., Warren R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Enquiry. En *American Political Science Review*,

55, 4: 831-42.

Page, B., Bakker K. (2005). "Water Governance and Water Users in a Privatised Water Industry: Participation in Policy-making and in Water Services Provision: A Case Study of England and Wales". Int. J. Water, Vol. 3, No. 1, 200.

Payne, A. (2005). The Study of Governance in a Global Political Economy. En Phillips N. (Ed.), *Globalizing International Politival Economy,* Basingstoke, Palgrave-Macmillan, pp. 55-81.

Palerm, J., Martínez T. (Eds.) (2009). *Aventuras con el agua. La Administración del agua de riego, historia y teoría*. México: Colegio de Posgraduados.

Phumpiu, P., J. E. Gustafsson (2009). When Are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America. *Water Resources Manage* núm. 23: 19-38.

Ramírez Gallegos F. (2011). Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo. En Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marin, *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*, UNESCO, FLACSO.

Staszowski, E., Brown S. y Winter B. (2013). *Reflections on Designing for Social Innovation in the Public Sector: A Case Study in New York City*.

Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or "glocalisation"? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 1, 2004, pp. 25-48.

Trémolet, S., Hunt C. (2006). Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation. En *Water Supply and Sanitation Working Notes*, Note No. 11 World Bank, Washington, DC.

Torfing, J., Peters G.B., Pierre J., Sørenson E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Verschuere, B., Brandsen, T., y Pestoff, V. (2012). *Co-production: The state of the art in research and the future agenda*. Voluntas, 23(4), 1083-1101.

WHO & UNICEF (2012). *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update*.

Voorberg W., Bekkers V. y Tummers L. (2013). *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda* presented en EGPA – conference, Edinburgh 11 september – 13 september 2013.

Word Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.

Zaremberg, G. (2012). *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina.* México, México, IDRC/FLACSO.

Zurbriggen, C. (2007). La 'falacia tecnocrática' y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto, Buenos Aires, pp. 156-172.

# El interés público sobre la tierra y el suelo. Aportes conceptuales, discursivos y normativos para una discusión argentina y sudamericana

## *Public interest on land and soil. Conceptual, normative and discursive contributions for an Argentinian and South American discussion*

**Por M. Patrouilleau*, Cecilia Inés Aranguren ** y Lisandro Martínez Bilello*****

**Fecha de Recepción:** 20 de marzo de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 16 de abril de 2014.

RESUMEN

Entre los bienes comunes, la tierra y el suelo constituyen junto con otros recursos, el soporte natural y económico de la actividad agropecuaria. A lo largo de la historia argentina diversos proyectos y políticas han puesto en discusión criterios de producción, de tenencia de la tierra, de organización social y de distribución de beneficios, con éxitos relativos, pero especialmente generando acceso de pequeños y medianos productores capitalizados a la tierra. Si bien Argentina se distinguió históricamente del conjunto latinoamericano en las políticas, los actores y conflictos generados en torno a estos recursos, hoy resulta necesario aproximarse a las experiencias y bregar por los horizontes políticos que propicia el ámbito sudameri-

* María Mercedes Patrouilleau es Licenciada en Sociología y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Investigadora del Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (IIPyPP-INTA).

** Cecilia Inés Aranguren es Licenciada en Historia de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Magíster *Scientiae* en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural por la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNMDP. Doctoranda en Geografía de la Universidad Nacional de Sur. Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en el Laboratorio AGRITERRIS con sede en la Estación Experimental Agropecuaria- INTA Balcarce.

*** Lisandro Martínez Bilello es Licenciado en Antropología Social por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Instituto de Investigación de Prospectiva y Políticas Públicas (IIPyPP INTA), en prospectiva, sujetos sociales, antropología de la alimentación y epistemología de las ciencias sociales (conceptos de cosmovisión y visión del mundo).

***Los autores agradecen al Lic. Rubén D. Patrouilleau, Director del Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas del INTA y al Dr. Carlos Lacoste, profesional especialista en agroenergías de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, por los aportes realizados a este trabajo. Por supuesto, los contenidos son exclusiva responsabilidad de los autores.***

cano. Teniendo como foco la preocupación por el caso argentino, el trabajo realiza un análisis comparado sobre la normativa vinculada al uso del suelo, observando la forma en que los Estados sudamericanos están respondiendo a los desafíos ambientales, económicos y sociales que plantean el fenómeno de agriculturización y el rol internacional asignado de reserva mundial de alimentos. Tanto en términos productivos, ambientales como sociopolíticos, la promoción de un debate amplio en Argentina constituye una condición para recrear el papel del Estado en la política agropecuaria, dando sustentabilidad al proyecto nacional inclusivo.

**Palabras clave:** ***bienes públicos, suelo, desarrollo sostenible***.

*ABSTRACT*

Abstract: Among the common goods, land and soil constitute along with other resources, natural and economic support for farming. Throughout Argentina history various projects and policies have been put in discussion criteria of production, land tenure, social organization and distribution of benefits, with relative success, but especially generating access of small and medium producers capitalized to land. Although Argentina historically distinguished from the rest of Latin American policies, actors and conflicts generated around these resources, it is now necessary to approach to the experience and strive for political horizons that fosters the South American area. By focusing on the concern for the case of Argentina, the work makes a comparative analysis of the regulations related to land use, noting how the South American states are responding to the environmental, economic and social challenges that the agriculturization phenomenon and the international role of world reserve food it was assigned. Both productive, environmental and sociopolitical terms, promoting a wide debate on this issue in Argentina is a condition is a condition to recreate the role of government in agricultural policy, giving sustainability to inclusive national project.

***Keywords: public interest, land and soil, sustainable development.***

## Introducción

Durante los años noventa en la Argentina, la profundización del proyecto neoliberal iniciado en la dictadura a mediados de los años setenta, desarrolló una reivindicación de la esfera pública como lo no estatal. En todos los ámbitos el discurso neoliberal demonizaba la presencia del Estado, avalando la negación de la política y el desmantelamiento de lo público. Aquel lema "achicar el Estado es agrandar la Nación", propuesto por la dictadura militar, se consumó en el desguace de la estructura estatal. Se destruyeron o lesionaron las instituciones responsables de las políticas públicas universales tales como el sistema de salud público, el sistema educativo, la seguridad social, la legislación laboral, entre otras, reforzando la idea de una sociedad civil de mercado, donde la invocación de lo público obedecía a una lógica privatista.

En este marco las políticas públicas tendieron a la focalización dejando atrás la integralidad y universalidad. Asimismo dejaron de concebirse como generadoras de derechos, garantía de posibilidades y distribución de la riqueza, para convertirse en prácticas compensatorias de un orden social que no se cuestionaba, delegando el espacio a la lógica privada en seguridad social, derechos laborales, en política de financiamiento, entre otros aspectos. En el sector agropecuario el neoliberalismo desarrolló una de sus más profundas reestructuraciones. Con las políticas públicas relegadas a la compensación de grupos en riesgo se consumó la infrapolitización de lo social.

Aquel consenso que avalaba la negación de la política y el desmantelamiento de lo público comienza a resquebrajarse en el 2001 en la Argentina. El derrumbe del neoliberalismo abre un campo de oportunidades en la recuperación del papel del Estado y la resignificación de lo público. Hay una vuelta a la necesidad de diseñar e implementar políticas de Estado, tanto en el plano de la dirección e intervención del Estado en la economía como en la abierta recuperación de su función como garantía y ampliación de los derechos sociales (Rabotnikof y Aibar, 2012). Es entonces cuando lo común y lo comunitario y lo público general aparecen como un campo de oportunidades a construir, y reconstruir un Estado democrático y democratizar la reconstrucción del Estado se presentan como los principales desafíos (Borri y Prevetel, 2007). Las políticas públicas asumen en este escenario los conflictos centrales de la cuestión social en la Argentina.

Discutir el interés público sobre la tierra y el suelo en el contexto posneoliberal en la Argentina constituye una problemática sensible en el marco del despliegue de una estrategia nacional que apunta a la construcción de un proceso de desarrollo sostenible e inclusivo. Además de un abordaje complejo implica discutir las esferas de la acción política y económica abriendo el análisis hacia la identificación de la correlación de fuerzas (equilibrio provisorio de poder entre bloques sociales enfrentados), la afectación de intereses, la gobernabilidad de los procesos y la conflictividad que no podrá eludirse en el proceso de construcción de políticas públicas estratégicas y factibles que incorporen al suelo y la tierra como objetos de debate.

Asimismo, en el contexto de las *transiciones posneoliberales* en la Región (Sader, 2008), tanto la observación de las particularidades de los otros casos nacionales, como el propio ámbito regional como espacio para la acción política, adquieren una relevancia inusitada. La dimensión regional puede operar no sólo como un marco para la gobernabilidad de ciertos procesos, sino también como un espacio de concertación de políticas de integración (sobre los campos ambiental, económico, tecnológico, financiero y comercial) que ofrezcan alternativas posibles para profundizar las transformaciones sociales y productivas latinoamericanas.

Para poner en discusión esta problemática, luego de una contextualización sobre el proceso de agriculturización y los paradigmas ambientales y productivos, presentamos la situación argentina y desarrollamos un análisis comparativo sobre la normativas reguladoras de Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, para finalmente poder discutir la necesidad y oportunidad de desarrollar estrategias concertadas regionalmente, atendiendo a un fenómeno que ya no ocupa solamente a las pampas argentinas y que se constituye en un factor clave para la sustentabilidad y la gobernabilidad de los modelos de desarrollo inclusivos en la Región.

## La evolución de lo ambiental en el marco del entredicho desarrollo-post-desarrollo.

La problemática de la relación entre desarrollo y ambiente, que es a menudo limitada al crecimiento (que no es sinónimo de desarrollo) y a los recursos naturales (que no son sinónimo de ambiente), ha estado históricamente imbuida de controversias. La polémica remite a las predicciones de Malthus hacia fines del siglo XVIII, y cuando aún no está saldada la discusión en Occidente, aparece otro eje controversial que directamente cuestiona la concepción de Desarrollo.

Las discusiones del Siglo XVIII ponían en entredicho dos visiones: la de Malthus, quien concebía que la población humana tendía a crecer exponencialmente mientras que el crecimiento de los medios de subsistencia (ej. los alimentos) crecían sólo en forma aritmética; esto inexorablemente llevaría a hambrunas, guerras y enfermedades, salvo que se ejerciera un estricto control del crecimiento demográfico. La de sus detractores, que en su forma extrema sostenían que el ingenio humano y el desarrollo tecnológico permitirían un crecimiento indefinido de la economía y el consumo.

Interpretaciones más modernas recrearon el entredicho. En la década del setenta del siglo pasado las concepciones ligadas a los límites del desarrollo y al fin del *paradigma del progreso indefinido* fueron retomadas en la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. El Club de Roma fundamentó y elaboró una tesis explicativa a través de "Los Límites al Crecimiento" (1972), basado en un modelo de simulación matemática que predecía consecuencias extremas para la humanidad para principios de los años 2000, salvo que se detuviera en forma urgente el crecimiento de la población y se estabilizara la produc-

ción industrial *per cápita*. La tesis del Club de Roma suponía que los límites básicos al crecimiento de la humanidad eran de naturaleza física, y por lo tanto, supuestamente inflexibles.

Este informe generó controversia mundial. Algunos de sus críticos eran optimistas tecnológicos a ultranza en línea con el auge del cientificismo (Jantsch, 1967), que negaban la existencia de límites físicos; otros basaron su respuesta en análisis más profundos de las premisas y estructura del modelo, entre los que se encuentra la Fundación Bariloche de Argentina que construyó y publicó el Modelo Mundial Latinoamericano (MoMuLa). La respuesta de la Región a través del MoMuLa, que fue en realidad un ejercicio de prospectiva normativa, interpela al discurso del Club de Roma, en tanto expresión del Norte político, refutando que la crisis del desarrollo epocal se vinculaba al crecimiento demográfico y la subsecuente demanda de alimentos y energía, y argumentando a favor de modelos de desarrollo posibles basados en otra lógica relacional centro-periferia y sociedad-naturaleza. El MoMuLa en principio aceptaba la existencia de límites físicos, pero mostraba que los límites operacionales al desarrollo de la humanidad eran sociopolíticos y por lo tanto ampliables por la voluntad humana (Herrera, *et. al.:* 2004; Gallopin y Navarrete, 2006).

Las décadas que siguieron al entredicho fueron de crecimiento y consolidación de la dimensión ambiental en la perspectiva del desarrollo y con lógica de paradigma alternativo al desarrollo indefinido. Incuba en Europa, se transforma en razón de ser de grupos de interés específico, adquiere relevancia socio-cultural y político-electoral, a la vez que crece exponencialmente su intensidad y su perfil en la agenda geopolítica global administrada por Naciones Unidas. La evolución del discurso va encadenando una larga serie de postulaciones y lleva a una de las formulaciones más connotadas del siglo XX que tiene expresión en el Informe Bruntland (1987), reconocido como piedra angular del desarrollo sostenible[1].

## Conceptos básicos para posicionar y direccionar las políticas públicas

La concepción del Desarrollo remite hoy a una de las controversias más omnicomprensivas de la actualidad. Sus críticas actuales llegan a cuestionar el etnocentrismo de Occidente. En este sentido, la idea del "pos-desarrollo", acuñada por Escobar (2005) sostiene que el desarrollo rural basado en el paradigma de la modernidad, transformó profundamente los ámbitos rurales y las sociedades campesinas, de acuerdo a las concepciones capitalistas sobre la tierra, la agricultura, el trabajo agrícola, la crianza de animales, etc., sin problematizar las consecuencias de esta modernización eurocéntrica.

A su vez, pese a la existencia de un consenso mundial acerca de la necesidad de

[1] La concepción del desarrollo sostenible fue definido por primera vez por la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo como "aquel que puede satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras" (WCED, 1987).

alcanzar una agricultura sustentable[2], aún no existen acuerdos definitivos respecto a su propia definición y más aún a los instrumentos metodológicos adecuados para su medición. Su definición como "ecológicamente adecuada, económicamente rentable y socialmente aceptable, es decir aquella que no presente problemas de justicia intergeneracional" (Sarandón, 2002: 402), introduce necesariamente la discusión sobre la dimensión social, imbricada a lo ambiental, tal como señala Morello (1986: 7), ya que "los elementos y funciones de la naturaleza son recursos sólo en relación con una sociedad particular, y en un momento histórico, que define una forma de explotación, distribución y consumo."

En este sentido, el concepto de "bienes naturales comunes "contrarresta a la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía, como 'recursos' para las actividades económicas, que implica el desconocimiento del resto de sus atributos –que no pueden representarse mediante un precio de mercado" (Wagner, 2010: 117). El mercado no garantiza el ajuste ecológico tal como lo plantearía el enfoque de la economía ambiental[3]. Así como no puede orientar los diferentes usos del suelo y lógicas productivas que se articulan con determinado régimen social de acumulación.

Cuando referimos al suelo, desde esta perspectiva, nos referimos al concepto agronómico sobre el sustrato donde se desarrolla la producción. Desde una perspectiva estrictamente técnica puede no contemplarse, o al menos no centralmente, las condiciones socio-ambientales que en gran medida son las responsables de los cambios en el suelo. Sin embargo, a poco de comenzar a indagar en los procesos que afectan significativamente estas condiciones naturales, se observa que son las propias relaciones sociales de producción las que explican muchos de los cambios. De hecho, hablamos de uso del suelo, con lo cual estamos hablando desde un principio de formas sociales de relación con el ambiente.

De allí, que para hablar de conservación de suelos, sea necesario ampliar y complejizar el concepto de suelo, hacia la idea o concepto de tierra, mucho más incluso con miras a realizar un panorama sobre el abordaje entre países del MERCOSUR. Es que el concepto de tierra contiene y amplía el concepto de suelo (Binkman, 2001). Por tierra entendemos el sustrato biológico, físico y químico donde se desarrolla la producción, más las condiciones socio-agroecológicas, es decir el clima y las relaciones sociales de producción (donde el *cambio climático* opera como el paroxismo de estas interrelaciones).

Y si bien la distribución del recurso tierra o suelo en las economías capitalistas está organizada –en mayor o menor medida– por mecanismos de mercado, existen

—

[2] No se diferencia aquí entre los términos sustentable y sostenible, ambos sugieren una síntesis aludida entre desarrollo económico y preservación del medio ambiente.

[3] Tsakoumagkos (2006: 213-214) sostiene: "la economía ambiental comprende el análisis de la cuestión desde la perspectiva de la teoría económica neoclásica u ortodoxa. Una imagen mecánica –en el sentido literal de la física como ciencia natural– plasmada en fuerzas "atomística" (individuos o agentes demandantes y oferentes) cuyos movimientos son reversibles y tendientes a equilibrarse conformando una vasta red (la del equilibrio general simultáneo) que, bajo condiciones rigurosamente competitivas, alcanzan un estado óptimo; es la que surge del cuerpo central de dicha teoría."

ciertos intereses públicos inalienables, definibles conceptualmente pero también históricos y cambiantes, que fundamentan la necesidad de contar con políticas e instrumentos para su regulación. Cuando nos referimos al interés público, en este sentido, lo hacemos destacando tres atributos principales de la semántica de lo público: lo común, lo visible y lo abierto (Rabotnikof y Aibar), apelando a las capacidades sociales de poner en discusión el uso que le da una sociedad a sus recursos esenciales.

## Posneoliberalismo y agriculturización: el contexto en el que se inscribe el debate

Además del enfoque del pos-desarrollo, existen diferentes estilos a través de los cuales se van construyendo las experiencias posneoliberales en la Región. Uno de ellos es el *neo-desarrollismo*, definido por Bresser Pereira (2009), que se caracteriza por tener proyectos de base social ampliada donde el Estado lidera procesos económicos que buscan ampliar las bases productivas y superar la pobreza y la desigualdad.

El viejo desarrollismo hacía énfasis en la industria, en los recursos energéticos, en las inversiones del desarrollo, lo que daba lugar a la inversión externa y al financiamiento de los organismos internacionales con el fin de orientar la economía hacia el mercado externo con un tipo de cambio competitivo. El neodesarrollismo, en cambio, luego de las crisis neoliberales, propone una visión estratégica de la producción de alimentos, busca generar mayor inclusión social y prioriza como estrategias de financiamiento la cooperación Sur-Sur, las políticas monetarias y el ahorro interno de los Estados. En algunos casos esta estrategia significó enfrentar el orden de fuerzas actual, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Argentina es tomada como ejemplo de este estilo neodesarrollista. Los autores destacan la adopción de posturas políticas estratégicas en pos de un desarrollo con inclusión social, matriz productiva diversificada e integración regional (García Delgado, 2010) y la radicalización progresista de las políticas sociales redistributivas (Varesi, 2012).

En Sudamérica, otros enfoques también han desarrollado un basamento teórico y una *praxis* social, como las teorías de la economía social y solidaria (Coraggio, 2010), la del "buen vivir" andino (García Linera, 2010; Acosta, 2008; Acosta y Martínez, 2009), el "socialismo del siglo XXI" y otras teorías y experiencias que definen nuevos lenguajes de valorización como los conceptos de "bienes comunes", "soberanía alimentaria", "justicia ambiental", etc., que buscan superar los efectos sociales del capitalismo y el colonialismo (Svampa, 2013; Santos, 2009).

Lo cierto es que las transiciones posneoliberales ponen en tensión viejas y nuevas formas de estructuración social y la coexistencia de paradigmas y modelos de desarrollo que responden a distintas lógicas de incentivos internas (distributivas, de mayor soberanía) y externas (demanda internacional de *commodities*), y que dicha conjugación se expresa también en trabas para avanzar sobre nuevas diagramaciones institucionales y en una desconexión de políticas y de los propios actores involucrados,

dándose desconexiones entre las luchas sociales, productivas, distributivas (Svampa, 2011).[4]

Las transiciones posneoliberales se dan a su vez en un ciclo ascendente de los precios internacionales de productos agroalimentarios, con escenarios futuros que avizoran un déficit de gobernabilidad en el sistema agroalimentario internacional (Patrouilleau, et al, 2012), y una vez que se ha desarrollado y reproducido en la Región el proceso de agriculturización.[5] En efecto, el episodio de globalización neoliberal y la transgenia devenida en agriculturización fueron procesos contemporáneos y concebidos en el mismo contexto, y ambos hacen perder pertinencia al discurso del desarrollo sostenible. Pero si bien este proceso integra el espacio regional, también es cierto que los casos nacionales tuvieron en este sentido especificidades relevantes, que en general han sido y son determinantes para el diseño de sus políticas públicas ambientales y sectoriales agropecuarias.

En Argentina, por el grado en que se aplicó el dogma neoliberal y las consecuentes restauraciones liberales, se llegó a modificar incluso el sustrato político-institucional del país con la Reforma constitucional de 1994, procediendo a la descentralización de las competencias ambientales y de ordenamiento del territorio que no pudieron salvarse con el piso de protección que el plexo constitucional asignó a los presupuestos mínimos. Esto coadyuva a la pérdida de protagonismo del discurso ambiental. En cambio en Brasil el advenimiento del desarrollo sostenible produjo transformaciones socio-político-culturales que aún perduran. Este discurso hizo foco en Brasil, por la gravitación que implica la cuestión amazonia para la estrategia global del norte político en el marco del paradigma ambiental. Esto se materializa en Río 92, que fue y sigue siendo la mayor referencia histórica mundial del desarrollo sostenible, hoy fuertemente erosionado por los conflictos Norte-Sur y Norte-Norte, vinculados a cumplimiento, responsabilidades y costos relativos al propio intento de administración de la crisis ambiental global por parte de las multilateralidades responsables. Así como Brasil formó parte de la estrategia del Norte, las consecuencias e impactos en la región también se focalizaron preferentemente en este país, que a partir de la lucha por hacer privar su interés nacional para con la amazonia se transformó en referencia global y regional.

En Brasil se da una convergencia entre discurso ambiental y discurso socialmente alternativo. Las organizaciones sociales comienzan rápidamente a articular con el discurso globalifóbico y conectan con problemáticas, discursos y prácticas sociales concretas de la realidad productiva, socio-económica y cultural brasileña vinculada a la agricultura, dando forma a un complejo y poderoso paradigma alternativo con expresión política e institucional, con perspectiva de posdesarrollo y con el constructivismo como centro argumental.

—

[4] Para ilustrar esta cuestión Svampa (2011) cita el ejemplo la desconexión entre las estrategias de los actores sindicales con las disputas por la tierra y el territorio.

[5] Fue caracterizado como un *síndrome del desarrollo sostenible* por la CEPAL (Rabinovich y Torres, 2004; Navarrete, *et. al,:* 2005; 2007), puntualmente para la región pampeana y las zonas donde se desarrollaba el desplazamiento de la frontera agropecuaria, describiéndolo como una interacción sociedad-naturaleza de dudosa sostenibilidad y gran capacidad de difusión, tal que después evolucionó al conjunto del Cono Sur sudamericano.

Otro país que se expresó con fuerza similar aunque con muy distintos matices fue Bolivia. Producto de su rica historia socio-político-cultural, y en el marco de la revolución y su trascendente innovación político-institucional que consagra la plurinacionalidad, comienza a generar procesos y acciones en torno a la gestación de políticas públicas relacionadas con la estructura agraria y el acceso a la tierra.

De este modo, las transiciones posneoliberales, coexistentes con la agriculturización difundida regionalmente, ponen en cuestión muy diversos aspectos que vinculan a las dimensiones sociales y ambientales vinculadas al uso del suelo. Un recorrido por la trayectoria argentina, y la comparación con las iniciativas actuales de otros Estados de la Región, nos brindarán elementos para calibrar el peso de la problemática en torno al interés público sobre la tierra y el suelo, abriendo nuevos horizontes de articulación para las políticas.

## El interés público sobre la tierra y el suelo en Argentina. Antecedentes, debate y actualidad

En la Argentina existieron algunas políticas y proyectos para regular el uso del suelo agropecuario y las relaciones sociales y productivas en torno de la tenencia de la tierra. Dichas iniciativas afrontaron históricamente la debilidad del discurso agrarista frente a la posición de los tradicionales intereses agrarios. Si bien desde los años treinta y frente a las reconfiguraciones en torno al régimen de acumulación por sustitución de importaciones, se desarrolla un discurso agrarista, de la mano de las luchas de los arrendatarios, o en los años sesenta y setenta con la experiencia cooperativista y de las Ligas Agrarias, el mismo nunca pudo fortalecerse y traducirse en políticas públicas que permitan desarrollar una regulación pública estatal sobre el uso del suelo y la tenencia de la Tierra.

Pero en cambio otras políticas quizá más indirectas propiciaron la transformación parcial de estructuras agrarias tradicionales. Lo más parecido a una reforma agraria que se ha dado en Argentina durante el siglo XX, han sido las políticas del Consejo Agrario Nacional (que funcionó con interrupciones y variaciones en sus políticas entre 1940 y 1980) y la regulación de los arrendamientos desarrollada por el gobierno peronista. Ambas políticas establecían limitaciones y restricciones para la concentración de la propiedad, y junto con la Ley de Colonización y las políticas estatales de créditos blandos, propiciaron cierta desconcentración de la propiedad de la tierra, estimulando la conversión de arrendatarios en pequeños y medianos propietario capitalizados (Barsky y Pucciarelli, 1997; León y Rossi, 2006; Balsa, 2012).

Otras iniciativas más radicales, durante el tercer gobierno peronista, como el Anteproyecto de Ley Agraria de 1974 y el impuesto a la Renta potencial de la tierra (éste último si bien fue sancionado, no llegó a implementarse), que pretendieron avanzar sobre aspectos tributarios y distributivos, impulsando a su vez la producción, fueron

desplazadas en el contexto de conflictividad social previo a la última dictadura y ampliamente resistidas por las organizaciones agrarias (Sidicaro, 2011). Asimismo, proyectos previos, durante los gobiernos de Illia (1966) y Onganía (1969), no pudieron pasar la etapa de proyectos de Ley (Lattuada, 1986).

Posteriormente, el proceso de consolidación del Estado neoliberal desarrolló en el sector agropecuario una de sus más profundas re-estructuraciones, eliminando las pocas instituciones que se habían logrado plasmar, y el discurso agrarista comienza un declive aún más profundo, se vuelve residual (Balsa, 2012).

Entre las medidas que impactan, desde la última dictadura militar, encontramos: la política financiera ya no comandada por el Estado, que desplazó al crédito de funciones productivas y de cambio social progresista; una nueva norma de arrendamientos (Ley 22.298/80, que redujo el plazo mínimo a 3 años, permitió el sub-arrendamiento y excluyó de la norma a los contratos accidentales por dos cosechas); el inicio del proceso de privatización del complejo de granos con la venta de silos y elevadores de campaña y portuarios estatales; la reducción de la actividad de la Junta Nacional de Granos a la fijación de precios sostén en caso de una baja en los precios internacionales; la disolución del Consejo Agrario Nacional y la derogación de la Ley de Colonización. En política tecnológica se desmonta el banco genético de semillas del INTA, y se reorientan las agendas de investigación y extensión privilegiando las producciones pampeanas (Gárgano, 2011). El 16 de marzo de 1981 se sanciona la Ley Nacional N° 22.428, de Fomento a la Conservación de los Suelos, aún vigente. La misma tiene un carácter restringido y voluntarista, es decir ni general ni obligatorio, ya que sólo contempla la protección de suelos en áreas que previamente sean designadas cómo Distritos de Conservación, por las autoridades de aplicación de la ley en las provincias que se adhieran a la misma; y, a su vez, la tarea de conservación queda en manos de productores que voluntariamente se constituyan en consorcios de conservación.

Las políticas implementadas en el marco del régimen de Convertibilidad, con la macroeconomía enfocada en la estabilización cambiaria y de precios, dejan al sistema público agropecuario rediseñado en su vinculación con la economía nacional. La política sectorial se segmenta entre la para-regulación privada de la actividad y la asistencia focalizada a los sectores empobrecidos o considerados "inviables" (desde programas diseñados por las agencias de crédito internacional). La Reforma Constitucional del '94, por su parte, puso a los recursos naturales estratégicos (y con menor énfasis al ordenamiento del territorio y la dimensión ambiental) en manos de la provincias, consolidando un marco complejo para el establecimiento de una regulación pública estatal sobre los recursos.

La estructura social agropecuaria y las configuraciones empresarias y productivas estaban siendo transformadas desde la década del setenta, pero el cambio se acentúa durante de la década del noventa con el nuevo clima de negocios: la liberalización de la importación de insumos, la apreciación cambiaria que los hace accesibles, la supresión del impuesto a las exportaciones para los principales productos, los nuevos formatos de financiamiento privado y la disponibilidad de nuevas tecnologías (de la

biotecnología, de procesos como la siembra directa y las tecnologías de información y comunicación). Se difunde un *discurso tecnologizante* desde las nuevas organizaciones técnicas y en las principales representaciones de la prensa gráfica y los foros académicos, y se consolida una cultura del agronegocio (Balsa, 2007; Patrouilleau, *et. al.:* 2012; Gras y Hernández, 2013).

Las innovaciones y transformaciones, producidas al abrigo del neoliberalismo y la creación de las nuevas institucionalidades (APRESSID, AACREA, ACSOJA, MAIZAR, ASAJIR, por mencionar algunas), sin participación de la esfera estatal, coadyuvan a desvalorizar la intervención pública estatal sobre los asuntos sectoriales. Se consolidan relaciones de poder que vuelven problemática la aplicación de instrumentos y políticas que intenten armonizar los intereses agropecuarios y agroindustriales con otras necesidades de mercado, productivas, macroeconómicas, sociales y ambientales a nivel nacional.

En el contexto poscrisis neoliberal y con el proyecto de gobierno kirchnerista, el conflicto con el sector agropecuario desarrollado a lo largo del año 2008 por la Resolución 125, que pretendía modificar las alícuotas de las retenciones agropecuarias (ligándolas a los niveles de precios internacionales), puso en el centro de la escena los distintos intereses en torno de la renta de la tierra, y visibilizó tanto el entramado social vinculado a la misma, como la base fiscal y productiva de la estrategia de desarrollo ligada a las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

Si bien en el marco del conflicto no se pudieron plantear soluciones integrales, a la distancia, creemos que el mismo puede tomarse como una oportunidad para visibilizar y poner en debate la complejidad del modelo de desarrollo apoyado sobre tal esquema productivo y social agropecuario y agroindustrial.

Uno de los aspectos de interés público menos visibilizado es la cuestión ambiental en el corazón mismo de los fértiles suelos pampeanos. En términos ambientales, si bien la erosión y degradación de suelos frágiles ha sido reconocida desde hace tiempo en Argentina (zonas desérticas del NOA, Cuyo, Patagonia o provincias pampeanas como Entre Ríos), la región pampeana comenzó a ser foco de atención en relación al tipo de uso recién hacia fines de la década del setenta, junto al auge de las medidas y legislaciones de conservación que se implementaban en gran parte de Sudamérica.[6]

Lo que no ha sido suficientemente reconocido, es que aunque el tipo de uso de suelo que caracterizó el auge del proceso de agriculturización en la zona pampeana (y su expansión hacia otras regiones más frágiles) haya basado parte de su prestigio en suponer una forma de manejo conservacionista (con la siembra directa básicamente), encubre un costo de balance de nutrientes y de carbono altamente negativo. Aunque el uso de fertilizantes pueda compensar en parte dicho balance, y que el aún importante valor de nutrientes que se conserva en los suelos haga que todavía no sea notoria

—

[6] Las medidas se enfocaron por ejemplo en mitigar los efectos de erosión hídrica por laboreo (que exponía el suelo a las fuertes lluvias), implementando la construcción de terrazas de cultivo, y tuvieron su corolario en la década del noventa con el desarrollo e implementación del sistema de *siembra directa* (el cual fue, a su vez, parte integral del paquete tecnológico de la soja RR).

la pérdida de los mismos, muchos estudios muestran y alertan contra un tipo de producción altamente deficitaria en términos de nutrientes y de carbono, y por ende no sustentable a futuro. Como lo muestran Cruzate y Casas:

> Las cifras correspondientes al balance entre la extracción de nutrientes por los principales cultivos y los aportes por fertilización, continúan siendo deficitarias en los suelos agrícolas de la Argentina. En la campaña 2010/11 se extrajeron 3.93 millones de toneladas de N, P, K, S y Ca, siendo la reposición de 1.36 millones de toneladas, lo que representa un 34.6% de reposición. La situación descripta indica la existencia de sistemas productivos que no son sostenibles, afectando negativamente los niveles de fertilidad e incrementado los procesos de degradación de los suelos y, por ende, limitando el crecimiento de la producción agrícola nacional […] En términos económicos, se observa que la exportación neta de nutrientes en grano, correspondiente a la campaña agrícola 2010/11, fue de alrededor de 2.57 millones de toneladas, lo que representa una cifra de U$S 3.63 mil millones (Casas y Cruzate, 2012: 13-14).

O como lo expresa Trossero (*et. al.:* 2012) respecto a la disminución de materia orgánica (MO) en términos de Carbono Orgánico del Suelo:

> La pérdida de materia orgánica del suelo (MO) en la región pampeana no es percibida como un hecho alarmante o preocupante por el productor argentino dado que la soja, principal cultivo, registra un incremento anual de rendimiento a pesar de la incorporación de zonas marginales y de la disminución de su *stock* en el área núcleo. El contenido de MO tampoco constituye un parámetro que determine el valor comercial ni el de arrendamiento de un predio. Ello se atribuye a innovaciones genéticas y a ajustes en las prácticas de manejo que contribuyeron a mantener la productividad. Sin embargo, desde hace años los investigadores de la ciencia del suelo presentan resultados de trabajos en los que se evidencia que el cambio en el contenido de MO bajo el actual sistema productivo tiene una magnitud significativa […] La creación de conciencia del deterioro del suelo se ve dificultada en un escenario de aumento de rendimiento de los cultivos; sin embrago, en ese aumento crece un costo oculto productivo y social (Trossero *et. al.:* 2012: 7-8).

Es indudable que debe ser interés público (privado y estatal) estudiar y encarar medidas para morigerar la degradación de los suelos productivos: contemplar la perdida de MO, en términos de pérdida del Carbono Orgánico del Suelo (COS), el balance de macro y micronutrientes, el aumento del proceso de compactación, el aumento de acidez, entre otros. Existe la posibilidad de generar también interés privado sobre estos temas, en tanto los sujetos agrarios son en general actores locales, residentes en los pueblos y pequeñas ciudades, pueden entender la necesidad de articular su actividad con el territorio local, fortaleciendo tramas que necesariamente se

imbrican con su propio negocio.

En términos sociales y distributivos, la expansión de la agricultura por contratos ha generado una estructura agraria compleja y dinámica. Una parte significativa de la producción se hace sobre campos alquilados (Balsa, 2011). Muchos de los tradicionales pequeños y medianos productores pampeanos se transformaron en rentistas o cuasi-rentistas. Años después de la devaluación, de la mano del *boom* de los precios y de los incrementos de la inversión en el sector, los precios de la tierra y los arrendamientos se elevaron en forma considerable. Hacia el 2008 un informe de la Secretaría de Agricultura de la Nación definía a esta situación como la "renta de doble piso".[7] Y durante el conflicto desatado por la Resolución 125, que afectaba directamente la renta del suelo, quedó claro que se objetaba en realidad todo tipo de intervención del Estado sobre el uso del suelo, sea cual fuera el mecanismo. Como analizan Balsa y López Castro:

> …Alineada con una perspectiva liberal-conservadora es que en ningún momento se planteó desde estos actores la posibilidad de discutir la fórmula del cálculo de las retenciones que determinaba la Resolución 125 y la curva resultante, ni se propuso una fórmula alternativa que permitiera garantizar subsidios en períodos de bajos precios y una aceptable apropiación de ganancias en períodos de precios altos. Directamente se cerró la posibilidad de diálogo en este sentido, y el retroceso del Estado se erigió en la única salida posible (Balsa y López Castro, 2011:147).

Durante el conflicto, algunos sectores de la Federación Agraria, particularmente en Entre Ríos, plantearon impulsar leyes que actuaran sobre el funcionamiento del mercado de tierras. Se elaboró un proyecto de reforma de la Ley de Arrendamientos, que se introdujo durante el conflicto y fue aprobado por algunas comisiones generando ciertas polémicas, al interior de la propia Federación Agraria, en torno a los eventuales efectos de su aplicación, como por ejemplo respecto al beneficio otorgado a productores propietarios o arrendatarios de gran tamaño y el perjuicio a los pequeños (Barsky, 2011).

La iniciativa que sí emergió y fue legislada posteriormente al conflicto fue la denominada *Ley de Tierras* (Ley 26.737). La misma establece que las tierras rurales extranjerizadas no pueden superar el 15% del total de tierras rurales, tanto a nivel nacional, provincial como subprovincial. Y crea además un Registro Nacional de Tierras Rurales aunando información de distintas jurisdicciones, lo que es ya un avance significativo.[8]

—

[7] Aludiendo a los beneficios obtenidos de la producción por parte del productor y de quien alquila la tierra. El ex dirigente de Federación Agraria Argentina, Pedro Peretti (2013), habla de la existencia de una agricultura de "triple" piso, aludiendo a las distintas figuras del arrendador de la tierra, del contratista de labores y del *pool* inversor.

[8] El registro ya brindó una primera base de datos nacional unificada, que permitió establecer que el total de tierras rurales en manos de extranjeros en Argentina es el 5,93%, que la mayor extranjerización no se produce justamente en la zona pampeana sino en algunas provincias del NOA y NEA (Catamarca: 12,08%; Corrientes: 13,65%; La Rioja: 10,92%; Misiones: 13,87%%; Salta: 10,94%) y se identifican a nivel subprovincial 49 uni-

Si bien esta es una medida parcial, que no incide directamente sobre la cuestión de la renta agraria, ni regula en general el mercado de tierras de uso agropecuario, es un avance importante como antecedente que puede operar en términos preventivos contra la extranjerización, y significa una experiencia interjurisdiccional de armado de un registro nacional de tierras.

Otro ejemplo de la suerte de las medidas impulsadas en los gobiernos kirchneristas es la Ley de regulación y promoción para la producción de Biocombustibles, sancionada en el año 2006. Las medidas inducidas por la Ley se orientan a alimentar el consumo energético, industrializar y diversificar la producción de maíz, generar mano de obra local y contribuir a la disminución de las importaciones de combustible diesel. Pero también ha tenido dificultades para el desarrollo de una regulación que no promueva la concentración productiva de la gran escala con poca mano de obra relativa.

## Leyes de tierras y conservación de suelos en los países del MERCOSUR

Al observar el panorama de legislaciones que se proponen regular el uso y conservación de suelos en el contexto del MERCOSUR, tenemos entonces que indagar en las problemáticas de acceso y tenencia de la tierra. Aunque éstas hayan tenido históricamente una visibilización menor para el caso de Argentina, relegadas al contexto de algunas provincias (Teubal, 2003), representan para otros de los países de la región una cuestión central, que articuladas en torno a la lucha y al reclamo por la *Reforma Agraria*, han resultando incluso en la institucionalización de la misma, como son los casos de Brasil, Bolivia y Paraguay.

En el marco del MERCOSUR la problemática conservacionista adquiere distintas características de acuerdo al contexto. Implica atender a que, el uso agrícola del suelo está intrínsecamente relacionado con la forma de posesión del mismo, es decir con el tipo de tenencia de la tierra. En la base de la forma legal de vinculación con la tierra es que se determina también el tipo de uso y, por ende, de conservación del suelo. La regulación de esta vinculación legal adquiere muy distintas características según el país del que se trate y, por ende también, de las políticas públicas en que dicha legislación se instrumenta.

### a. El caso brasilero.

Las leyes que regulan el uso y tenencia de tierras y suelos en el Brasil tienen una larga historia. Entre las más antiguas cabría nombrar la Ley de Tierras N° 601 de 1850, sancionada en tiempos del emperador Pedro II en el entonces Imperio Brasilero. La misma buscaba poner fin al antiguo sistema colonial de las *sesmarías*, al mismo tiempo que establecía que no podía haber otra forma de adquirir tierras que no fuera

dades que sobrepasan el límite del 15%.

la compra, como forma de controlar la toma de tierras por posesión. Durante mucho tiempo ésta fue la ley que reguló el acceso a la tierra, tanto durante los comienzos del periodo republicano con la Proclamación de la República en 1889, con la Constitución de 1891, e incluso durante el Estado Nuevo de Getúlio Vargas. El escenario sólo se modificó en 1946 con la aprobación de la Nueva Constitución donde la tierra adquiere una función social.

En lo que respecta a acceso a la tierra, el Gobierno Militar de Castelo Branco sancionó, como una de sus primeras disposiciones, la Ley 4.504, del 30 de noviembre de 1964 y aún vigente, también conocida como "Estatuto da Terra", donde se encuentra legislado el uso y ocupación de tierras y las diversas formas de relaciones agrarias. Fue concebida como una forma de colocar un freno a los movimientos campesinos (Ligas Camponesas) que se multiplicaban durante el Gobierno de João Goulart. La misma significó aún así una pieza significativa para el ordenamiento jurídico brasileño en la materia (Ramos, 2005). Si bien sus conceptos abarcan definiciones de cuño enteramente político, sirvieron para nortear las acciones de órganos gubernamentales de fomento agrícola y de Reforma Agraria, como el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria).

Son diversos los conceptos allí enunciados, con importantes repercusiones para la vida en el campo, así como para la relación de propiedad con las tierras. De entre ellas, el mismo concepto de "Reforma Agraria" es establecido como: el conjunto de medidas que pretenden promover una mejor distribución de la tierra, mediante modificaciones en el régimen de su posesión y uso, a fin de atender a los principios de justicia social, desarrollo rural sustentable y al aumento de productividad. Sin embargo, el ordenamiento territorial y la institucionalización de la Reforma Agraria establecidas por la Ley, como parte de las políticas agrarias implementadas por el gobierno militar, devinieron en la práctica en la burocratización de la Reforma y el virtual congelamiento de la misma, lo que significó la continuación del latifundio y del modelo de concentración de tierras (Ramos, 2005). Hechos que fueron la base para el surgimiento del Movimiento de los Sin Tierra en el Brasil.

Con respecto a la legislación en materia de conservación, existe en el Brasil un historial de leyes, decretos y reglamentaciones que han establecido el marco legal de conservación de suelos en el territorio.[9] Actualmente el Brasil se rige en materia de conservación por la Ley N° 12.651, sancionada en mayo del 2012, conocida como el Nuevo Código Forestal Brasileño, modificada a su vez por la Ley N° 12.727, del 17 de octubre de 2012. La sanción de ambas estuvo signada por fuertes debates en el Congreso brasilero, en un proceso que duró más de 12 años. El nuevo código establece una serie de medidas destinadas a reglamentar los procesos de deforestación (desmatamento) en lo que resta de floresta originaria, atendiendo a las distintas

—

[9] Entre éstas cabe destacar la Ley N° 4.771 (Antiguo Código Forestal, de 1965), la Ley 6.225 de 1975 que dispone sobre discriminación de regiones para ejecución obligatoria de planes de protección del suelo y de combate a la erosión y de otras precauciones (en el marco del Ministerio de Agricultura), la Ley N° 6.938 de 1981 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismo de formulación y aplicación y la 7.802, de 1989 sobre la utilización de agrotóxicos.

condiciones y características de las eco-regiones brasileras, como así también a la instrumentación que se fije en cada Estado según el principio federal de gobierno que establece la Constitución brasileña.

La sanción de estas leyes estuvo marcada por la disputas entre los sectores ruralistas (asociados al agronegocio) y los sectores ambientalistas, en torno sobre todo a acordar cuales eran las *Áreas de Preservación Permanent*e (APPs) y las *Reservas Legales* (RLs), a la determinación de sus rasgos mínimos, a las medidas de recomposición de éstas, y a la amnistía que se terminó aplicando a todos aquellos hayan deforestado áreas prohibidas previo al año 2008, año en que se sancionó el Decreto N° 6.514 de Crímenes Ambientales. La sanción del nuevo código recibió fuertes críticas de los sectores ambientalistas y movimientos sociales, debido a que tornaba más laxas las medidas de conservación, lo que fue interpretado como una victoria de la bancada ruralista en el Congreso, con fuerte poder en el mismo, y como una derrota para el Gobierno. De allí que Dilma Rousseff vetara ciertos artículos de la misma, y modificara otros a fin de corregir estos desequilibrios, no logrando aún así una versión de absoluto acuerdo, pero optando sí por una de mayor consenso. Uno de los instrumentos más abarcadores contemplados en la nueva legislación, y pieza fundamental para su aplicación, es la elaboración de un Catastro Ambiental Rural.

## b. Legislación relativa a conservación de suelos en el Uruguay.

Uruguay cuenta con uno de los antecedentes más antiguos de Reforma Agraria instrumentados en los tiempos de las luchas por la independencia. El Gral. José Artigas decretó el "Reglamento de Tierras" del 10 de septiembre de 1815, el cual se proponía democratizar el acceso a tierras de los más desfavorecidos (negros, indios, criollos pobres), como forma de justicia social y de consolidar la Revolución Artiguista. Sin embargo, la oposición y persecución a la misma concluyó con la reforma a pocos años de comenzada.

En términos de conservación de suelos, el caso uruguayo presenta una realidad mucho más homogénea, dado su tamaño relativo menor, lo que a su vez posibilita una política de conservación mucho más efectiva. El Estado ha comprendido la necesidad de impulsar medidas destinadas a realizar un uso y manejo responsable del suelo para minimizar los procesos de degradación y erosión, y mantener la sostenibilidad productiva en el largo plazo. Desde el MGAP (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca), junto con otros Ministerios, se están llevando a cabo diversas actividades tendientes a la aplicación del marco legal vigente en materia de manejo y conservación de suelos, que es considerada una prioridad estratégica (Hill y Clérici 2013).

La Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE) ha puesto énfasis en la Conservación de Suelos bajo el marco de la Ley de Conservación de Suelos y Aguas del Uruguay (Ley No. 15.239), existente desde 1981 y reglamentada inicialmente en 1990, que ampara las acciones que se están llevando a cabo en este sentido y que fue modificada en 2004 (Decreto No. 333), y posteriormente en 2008

(Decreto No. 405). En el artículo 1ro de la Ley No. 15.239 se declara: "de interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios. Se asigna al Estado, el deber de velar por prevenir y controlar la erosión y degradación de los suelos, las inundaciones y la sedimentación en cursos de agua y en los lagos y lagunas naturales y artificiales", entre otras.

En el año 2009 se aprueba la Ley No. 18.564 en la que se establece, entre otros aspectos, que los tenedores de tierras a cualquier título, quedan obligados a aplicar las técnicas que señale el MGAP y en todos los casos será solidariamente responsable el propietario del predio. En el mismo año se comenzó a implementar el Artículo 5to del Decreto reglamentario No. 405/2008 que establece que el MGAP, exigirá la presentación de un *Plan de Uso* y *Manejo Responsable del Suelo*, en el cual deberá exponerse que el sistema de producción proyectado determine una erosión tolerable, teniendo en cuenta los suelos del predio, la secuencia de cultivos y las prácticas de manejo (Hill y Clérici, 2013).

## c. Legislación en Bolivia.

El caso boliviano supone una realidad mucho más compleja en términos de tenencia y conservación de tierras y suelos, siendo la condición de ser actualmente un Estado plurinacional uno de sus rasgos distintivos. La lucha por el acceso a tierras de los distintos grupos indígenas y campesinos ha sido uno de los rasgos característicos del país, siendo la Reforma Agraria de 1953, establecida por la Revolución del año anterior, una de las experiencias más importantes en este sentido en Sudamérica. Sin embargo, si bien la misma significó la tenencia de las tierras altas de los Andes centrales por parte de las comunidades quechuas y aymaras, revirtiendo una situación de despojo que perduraba por siglos, también implicó la consolidación de una burguesía agraria en las tierras bajas de oriente, las más aptas para una agricultura intensiva (Uriaste, 2011).

En 1996 se sanciona la Ley Nº 1.715 del "Servicio Nacional de Reforma Agraria", conocida como Ley INRA, que estableció un plazo de diez años (1996-2006) para "sanear" todas las tierras del país, revisando los títulos de posesión entregados en forma fraudulenta en los casi cincuenta años anteriores. Al concluir dicho plazo en el año 2006, el Parlamento, con la mayoría de votos del partido del presidente Evo Morales, aprobó una ley modificatoria denominada de *Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*, "que otorga mayores facultades al gobierno nacional para titular territorios a favor de los indígenas y revertir-expropiar tierras de los latifundios improductivos en manos de terratenientes en la región de las tierras bajas del oriente, el Chaco y la Amazonía; además amplía el plazo para terminar con el "saneamiento" hasta fines del año 2013" (Uriaste, 2011: 17).

Sin embargo, desde 2010 el proceso de Reforma Agraria se encuentra frenado debido a los conflictos de tierras en el oriente cruceño. En este sentido, la fuerte expansión y extranjerización del agronegocio liderado por empresarios brasileños, re-

presenta uno de los aspectos más controversiales del modelo de desarrollo boliviano (otro lo representa la explotación gasífera y minera), siendo causa de desestabilización política como se vio en 2008 con los intentos separatistas. Como lo expresa Uriaste:

> En términos de uso del suelo de las tierras bajas, se ha pasado en menos de tres décadas, de una región originalmente caracterizada por ser boscosa, a un tipo de plantación que arrasa con el resto de la biodiversidad, aplana los terrenos, no respeta cursos de agua, rellena humedales, elimina la fauna, agota los suelos y se transita cada vez más a su conversión en pasturas para ganado en grandes superficies. Adicionalmente, el uso del suelo sin adecuadas prácticas de descanso, de rotación de cultivos, de cortinas forestales rompe vientos, y sin respeto a los bosques nativos de los márgenes de los ríos Grande y Piraí, que prácticamente todos los años se desbordan, provoca inundaciones que anegan cada vez más plantaciones, caseríos y poblaciones aledañas de campesinos e indígenas.

Al final del ciclo, en algunos casos extremos, el destino final de la conversión del bosque en tierra agrícola y ganadera, son los grandes arenales sin vida. Ese es un pésimo negocio para el país, el planeta y las próximas generaciones. El gran perdedor neto del modelo soyero en Bolivia y Santa Cruz es el medio ambiente, con efectos altamente negativos e irreversibles en la destrucción de la naturaleza, especialmente de los bosques nativos y la biodiversidad (Uriaste, 2011: 49).

## d. Legislación en Paraguay.

El caso de Paraguay, por su parte, presenta de la forma quizás más extrema la expansión del agronegocio y de la frontera agrícola. Paraguay cuenta con un marco legal que comienza a establecerse desde la década del `30 del siglo pasado, donde la Reforma Agraria ha ocupado un lugar central y ha sido, y es, una de las problemáticas más acuciantes. En 1936, por Decreto Nº 1060, se constituye el Consejo de Reforma Agraria, que "se encargaba de atender, proyectar y planificar expropiación de tierras colonizadas". Una nueva Constitución Nacional y el primer Estatuto Agrario se pusieron en vigencia en 1940. Este último constaba de 200 artículos, de los cuales 162 estaban dedicados a la problemática de la tierra y los 38 restantes a la conservación, explotación y repoblación de bosques. En 1951, por la Ley Nº 86 es creado el Instituto de Reforma Agraria (IRA). La visión de esta institución era netamente colonizadora. Luego, tras el Golpe de Estado de 1953 y la asunción de Alfredo Stroessner al poder, se crean y aprueban en marzo de 1963 las Leyes N° 852 y 854, del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y del Estatuto Agrario respectivamente. El 01 de enero de 2002, entra en vigencia la Ley Nº 1863 que crea un nuevo "Estatuto Agrario". Esta nueva ley, posee un mayor alcance y se constituye en la herramienta legal para fomentar la tan anhelada Reforma Agraria Integral. Para cumplir lo establecido por el nuevo Estatuto Agrario, se crea por Ley Nº 2419 del 24 de julio de 2004, el nuevo Instituto

Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) que remplaza al IBR.

En términos de conservación cabe citar la Ley Forestal N° 433 de 1973, que declara de "interés público el aprovechamiento y el manejo racional de los bosques y tierras forestales del país, así como también el de los recursos naturales renovables que se incluyan en el régimen de esta ley", y declara "de interés público y obligatoria la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales"; la Ley N° 536 de 1995 de "Fomento a la Forestación y Reforestación"; como así también la Ley N° 3001 de 2006, de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, cuyo objetivo es "propiciar la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del país, a través de la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales".

Sin embargo, la fuerte expansión del agronegocio pone en entredicho los alcances de estas legislaciones. Los conflictos generados por la presión hacia las tierras cultivables, entre movimientos campesinos y empresarios del agronegocio, muestran la fragilidad de la política paraguaya en estos temas, como lo demostró la controvertida destitución del ex-presidente Fernando Lugo, producto de los hechos ocurridos en Curuguaty en 2012.

## Síntesis y reflexiones finales

### *La región como espacio para pensar y articular políticas*

Hablar de usos del suelo y de necesidades productivas y ambientales para el caso de la Pampa húmeda argentina, no significa lo mismo que hacerlo respecto a las Tierras bajas bolivianas o respecto a la región Amazónica y el Cerrado brasileños. En términos ambientales, en cada caso la problemática conservacionista adquiere connotaciones muy disímiles. Sin embargo la expansión del agronegocio hacia zonas como los bosques del Gran Chaco, tanto en provincias del norte argentino (Mioni *et. al.:* 2013), como en Paraguay y el oriente de Bolivia (Uriaste 2011), implica contemplar tanto cuestiones ambientales (desmonte, erosión de suelos), como el desplazamiento de pueblos originarios y campesinos tradicionales, donde el problema del uso y conservación de suelos se encuentra indisolublemente ligado al problema político de la tenencia, propiedad y concentración de tierras. En algunos casos, de economías de exportación altamente especializadas, como es el caso argentino, las formas de uso del suelo y su productividad se imbrican con necesidades fiscales, distributivas y de política cambiarias.

En esta contribución buscamos vincular la dinámica de agriculturización que se expresa en un vasto conjunto de la Región, con las necesidades y desafíos de los proyectos nacionales posneoliberales, teniendo como horizonte el potencial de una más profunda estrategia de integración regional. Los escenarios futuros así lo destacan.

Históricamente la institucionalidad de la región ha tenido más que ver con las necesidades de los diseños de la gobernabilidad del capitalismo occidental, que con amplios proyectos nacionales. "Latinoamérica" es una concepción francesa sobre la que se forjó la institucionalidad regional (CEPAL la más gravitante); "Cono Sur" es también una agregación foránea, en general asociada a la condición de Reserva Alimentaria Mundial, motorizada por la excepcional dotación de recursos naturales, y ha sido determinante de nuestra institucionalidad agropecuaria. De hecho Argentina y Brasil no pudieron desarrollar un espacio sectorial específico en el MERCOSUR y se destacaron por estrategias divergentes en los foros internacionales.

Si bien no existe la institucionalidad ni resulta compatible el grado de integración alcanzado para plantearse una regulación de alcance regional, la naturaleza de los procesos y los impactos devenidos ameritan la habilitación del espacio político ampliado para en el marco de las políticas públicas nacionales y sectoriales ir instalando una cuestión que en su génesis y manifestación las excede. La falta de gobernabilidad pública para dar coherencia a los modelos de desarrollo adoptados tiene múltiples efectos, entre otros un freno a la reducción de desigualdades o directamente la pérdida de oportunidades. Es por eso que renovados ámbitos regionales tienen en este campo amplios desafíos, los de trazar líneas estratégicas con roles convergentes y diferenciados, a la vez que posiciones comunes en las negociaciones internacionales.

Al interior de los países la preocupación por la sostenibilidad del ambiente y la base primaria de recursos naturales, las luchas agrarias por el acceso a la tierra, y la oposición a la globalización neoliberal fueron canales que fortalecieron la expresión política de paradigmas productivos y político-culturales alternativos. El caso más conspicuo es Brasil, que sustentado en su envergadura histórica, geográfica y ambiental, presenta un choque de visiones que más allá de su proyección futura, gestó la resistencia social, política y cultural que hoy permite regular al paradigma agrícola dominante. Los gobiernos brasileños no pudieron desentenderse de estos movimientos sociales que hoy colocan al desarrollo y el ambiente en un lugar distinto al de Argentina. Y las políticas públicas reconocen la tensión inter-paradigmática que expresan el agronegocio y la agricultura familiar, y la gestionan en paralelo a través de sus ministerios. Otro proceso destacable es el caso de Bolivia, en donde la génesis de las políticas se vincula con el componente político-institucional pluricultural.

En Argentina, en cambio, parece no haber alternativas para el agronegocio dominante, las políticas públicas sólo apoyan a un paradigma alternativo desdibujado, debilitadas por el peso relativo del discurso agrarista frente al agronegocio. Es por eso que en Argentina es hora de mirar con mucha atención dos aspectos sustanciales. Por un lado, las cuestiones estructurales de la matriz productiva nacional, la preocupación por el modelo redistributivo que hasta el momento ha procurado administrar un proyecto de matriz diversificada con inclusión social. Por otro lado, la sostenibilidad del ambiente y la producción agropecuaria teniendo en cuenta que, si bien buena parte del territorio presenta condiciones excepcionales que demoran la manifestación en merma productiva del impacto, éste no tardará en materializarse.

Posibles regulaciones del mercado de tierras o del uso de los suelos productivos son temas no exentos de complejidad. Será necesario revisar procesos y experiencias que, si bien no se han dado en el núcleo pampeano, han podido sostenerse a partir de variados diseños y tipo de institucionalidades y formas de regulación pública sobre el uso del suelo.[10] Entre otros aspectos, será necesario fortalecer las capacidades de las provincias que tengan mayores déficit de gobernabilidad de los recursos y quizá también discutir el régimen general de regulación heredado de la reforma constitucional de cara a los nuevos desafíos que plantea un Estado posneoliberal.

Es cierto que el impulso político alternativo que observamos en Brasil no es equivalente en Argentina donde el proceso de agriculturización inducido por la transgenia, en el marco de las transformaciones neoliberales forjó una suerte de burguesía nacional agropecuaria exitosa, en términos de sus intereses, que encarna un paradigma tecno-productivo dominante que limita la acción del proyecto de gobierno y su proyecto de desarrollo, e invisibiliza a los paradigmas alternativos preexistentes y/o en ciernes. Abordar estos temas requiere desplegar una discusión amplia dando lugar a distintas voces, siguiendo el camino que se ha planteado con otros temas tan relevantes como lo fue la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual o la resolución de la nacionalización de YPF (destacable desde la ingeniería jurídica, con preservación de dominios y compatibilización de potestades e intereses jurisdiccionales).

Los espacios académicos, las instituciones estatales de generación de tecnología, las Universidades, tienen en sus manos la oportunidad de contribuir de manera calificada en esta discusión, barajando alternativas concretas para dar sustentabilidad a los esquemas productivos y recuperar la gobernabilidad sobre un sector estratégico para la economía argentina y para el proyecto nacional.

—

[10] Entre otros casos por ejemplo vale mencionar la Ley 8318 de la Provincia de Entre Ríos que regula el uso del suelo agrícola o los programas contra la desertificación en la Provincia de Mendoza, que incluyen planes de ordenamiento, planes hídricos, programas de arraigo, colonización y capacitación.

## Referencias Bibliográficas

Abbona E. A.; Sarandón, S. J. (2013). Cambios en los flujos de nutrientes a escala regional y global y su vinculación con los conceptos de Demografía, Comercio Internacional y Desarrollo. *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales,* Buenos Aires, 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

Balsa, J. (2007). Las disputas hegemónicas en torno a las cuestiones sociales agrarias de la pampa argentina en la actualidad. En N. M. Girbal-Blacha y S. R. Mendoça (Coords.). *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, pp. 149-170. Buenos Aires: Prometeo.

Balsa, J. (2012). Discursos y políticas agrarias en Argentina, 1920-1955. En *América Latina en la Historia Económica. Revista de investigación*, Vol. 19, Núm. 3, septiembre-diciembre, México, pp. 98-128.

Balsa, J. y López Castro, N. (2011). Transformaciones socioproductivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana. En J. Muzlera, M. Poggi, D. X. Carreras (Comps.). *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino* (1910-2010), pp. 141-162. Buenos Aires: CICCUS.

Barsky, O. (2011). El conflicto agrario argentino desde la Resolución 125. En Muzlera, J.; Poggi, M. y Carreras D., X. (Comps.). *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino* (1910-2010), pp. 163-184. Buenos Aires: CICCUS.

Barsky, O. y Pucciarelli, A. (1997). *El agro pampeano*. El fin de un período. Buenos Aires: FLACSO.

Bresser Pereira, L. C. (2009). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. En *Economía*, Vol. 4, Nro. 10.

Brinkman, R. (2001). Indicadores de la calidad de la tierra: aspectos del uso de la tierra, del suelo y de los nutrimentos de las plantas. En *Indicadores de la calidad de la tierra y su uso para la agricultura sostenible y el desarrollo rural*. Roma: FAO.

Borri, N. y Prevotel, S. (Coords.). (2007). Políticas públicas y distribución de la riqueza. Exigencia, desafío y apuesta. Elementos de análisis y criterios de acción. *Cuadernos de Ciudadanía Nº 2*. Buenos Aires: Centro Nueva Tierra.

Casas, R. R.; Cruzate, G. A. (2012). Extracción y balance de nutrientes en los suelos agrícolas de la Argentina. *Revista Informaciones Agronómicas de Hispanoamérica*. 6, 7-14.

Clérici, C.; Hill, M. (2013) Avances en políticas de manejo y conservación de suelos en Uruguay. *Revista Informaciones Agronómicas de Hispanoamérica*. 12, 2-6.

Coraggio, J. L. (2010). Pensar desde la Perspectiva de la Economía Social. En *Economía social y Agricultura Familiar. Hacia la construcciones de nuevos paradigmas de intervención*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Escobar, A. (2005). El post-desarrollo como concepto y práctica social. En Daniel

Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, pp. 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Gallopin, G. y Navarrete, D. M. (2006). Evolución global del paradigma de desarrollo sostenible y su expresión en diferentes espacios culturales y económicos. *Documento de Trabajo IIPyPP-INTA*. Buenos Aires: INTA.

García Delgado, D. y Nosetto, L. (Comp.) (2006). E*l desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO Argentina Colección Transformaciones.

García Delgado, D. (2010). Crisis Global, Modelo de Desarrollo y de Inserción. Un nuevo escenario para los emergentes. En García Delgado (Comp.), *Rol del Estado y Desarrollo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, pp. 29-44. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO Argentina Colección Transformaciones.

García Linera, A. (2010). *Entrevista de Luis Hernández Navarro*. En https://ahoraliberacionca.wordpress.com.

Gárgano, C. (2011): Ciencia, Tecnología y Dictadura: la reorganización de las agendas de investigación y extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). *Realidad Económica,* N ° 258, Bs. As. IADE, pp. 120- 149.

Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Jantsch, E. (1967). *Technological Forecasting in Perspective*. París: OCDE.

Lattuada, M. (1986). La política agraria peronista (1943-1983). Buenos Aires: CEAL.

León, C. A. y Rossi, C. A. (2006). Aportes para una historia de las instituciones agrarias en Argentina II: El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras. Su influencia en la región pampeana. *Realidad Económica*, 198, Buenos Aires.

Mioni, W., Godoy Garraza, G. y Alcoba, L. (2013). *La Tierra Sin Mal: Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta.* Jujuy: Ediciones INTA.

Herrera, A.; Scolnick. H.; Chichilnisky, G.; Gallopin, G.; Hardoy, J.; Mosovich, D.; Oteiza, E.; de Romero Blest, G.; Suárez, C. y Talavera, L. (2004). *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? El Modelo Mundial Latinoamericano 30 años después*, Ottawa: IDCR-CRDI/ IIED.

Morello, J. H. (1986) Manejo integrado de recursos naturales. CIFCA, *Opiniones*. Fascículo Nº 5, 1982. APN. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Navarrete, D. M. y Gallopín, G. (2007). Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas. *Serie Seminarios y Conferencias de CEPAL*. 50. Santiago de Chile: CEPAL.

Navarrete, M. G.; Gallopín, G.; Blanco, M.; Díaz-Zorita, M.; Ferraro, D. y otros (2005). Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus

consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo.* 118. Santiago de Chile: CEPAL.

Patrouilleau, R. D.; Saavedra, M.; Patrouilleau, M. M. y Gauna, D. (2012). *Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030.* Buenos aires: Ediciones INTA.

Peretti, Pedro (2013). *Chacareros, soja y gobernabilidad*. Buenos Aires: CICCUS.

Rabinovich, J. E. y Torres, F. (2004). Caracterización de los Síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso Argentina. *Serie Seminarios y Conferencias.* 38. Santiago de Chile: CEPAL.

Rabotnikof, N. y Aibar, J. (2012). El lugar de lo público en lo nacional-popular: ¿Una nueva experimentación democrática? *Nueva Sociedad*. 240, julio-agosto, 54-67.

Ramos, C. (2005). Estatuto da Terra: embates e diferentes interpretações. *ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História* – Londrina, Brasil.

Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/CTA.

Santos, B. de S. (2009). *Una epistemología del Sur. La reinvención del conocimiento y la emancipación social.* México: Siglo XXI Editores.

Sarandón, S. J. (2002). *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable. En Sarandón, S. J. (Ed.), La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El impacto de la agricultura intensiva de la Revolución Verde* (pp. 393-414). La Plata: Ediciones Científicas Americanas.

Sidicaro, R. (2011). *Los tres peronismos: Estado y poder económico, 1946-1955; 1973-1976; 1989-1999.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Svampa, M. (2011). Argentina, una década después. Del «Que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*. 235,17-34.

Svampa, M. (2013). ´Consenso de los Commodities´ y lenguaje de valorización en América Latina. En *Nueva Sociedad¸* Núm. 244, marzo-abril, pp. 30-46.

Teubal, M. (2003). La tierra y la reforma agraria en América Latina. *Realidad Económica*, 200, noviembre-diciembre, 130-171.

Trossero, M.E.1, Cordone, G.E., Donnet, L. (2012). ¿Cuánto vale la pérdida de carbono orgánico del suelo? Ponencia presentada en el *XIX Congreso Latinoamericano de la Ciencia del Suelo y XXIII Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo "Latinoamérica unida protegiendo sus suelos"*. Mar del Plata, 16 al 20 de abril de 2012.

Tsakoumagkos, P. (2006). Tres enfoque económicos de los problemas ambientales. *Revista Facultad de Agronomía de la UBA.* 26 (3), 213-223.

Tsakoumagkos, P., Giordano Buiani, A. (2010). Productores agropecuarios, pampa ondulada y problemáticas edáficas: Un estudio de caso en el noreste bonaerense. *Mundo agrario [online]*. Vol.11, n.21, pp. 00-00.

Uriaste, M. (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.

Wagner, L. (2010). Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movi-

mientos socio-ambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI. *Tesis de Doctorado no publicada.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

## Normativa consultada

Argentina:

- Ley Nacional N° 22.428 de "Fomento a la conservación de suelos" sancionada en 1981 por el gobierno militar y aún vigente;
- Ley Nacional N° 26737, "Régimen de protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales" sancionada en 2011;
- Ley Provincial de Entre Ríos N° 8.318 y su Decreto Reglamentario N° 2.877 de 1989 y 1990 respectivamente;
- Ley Nacional Nº 13273, de defensa de la riqueza forestal, sancionada el 25/09/1948
- Ley Nacional Nº 24701, de Aprobación de Convención sobre Lucha contra la Desertificación en los países afectados por Sequia o Desertificación, sancionada el 25/09/1996
- Ley Nacional Nº 24930, Apruébase el acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre cooperación en materia ambiental, sancionada el 09/12/1997
- Ley Nacional Nº 25127, de Sistemas de producción agropecuaria ecológica, biológica u orgánica, sancionada el 04/08/1999
- Ley Nacional Nº 25841, Apruébase un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscripto en Asunción, sancionada el 26/11/2003
- Ley Nacional Nº 26093, Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles, sancionada el 19/04/2006
- Ley Nacional Nº 26331, de Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, sancionada el 28/11/2007
- Ley Nacional Nº 26562, de Presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema, sancionada el 18/11/2009

Uruguay:

- Ley N° 15.239 sancionada el 23 de diciembre de 1981, de "Uso y conservación de los suelos y de las aguas";
- Ley No. 18.564 sancionada el 11 de septiembre de 2009, de "Conservación, uso y manejo adecuado de las aguas;
- Ley Nacional N° 13663, de Fertilizantes, sancionada el 14 de junio 1968;
- Ley Nacional N° 15939, Ley Forestal, sancionada el 28 de diciembre de 1987;
- Ley Nacional N° 16858, de Riego con Destino Agrario, sancionada el 3 de septiembre de 1997;
- Ley Nacional N° 17567, que Declara de Interés Nacional la Producción de Com-

bustibles Alternativos, renovables y sustitutivos de los derivados del petróleo elaborados con materia prima nacional de origen animal o vegetal, sancionada el 20 de octubre de 2002;

- Ley Nacional N° 18195, de Agrocombustibles, sancionada el 14 de noviembre de 2007;
- Ley Nacional N° 18308, que establece el Marco Regulador General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, sancionada el 18 de junio de 2008; Brasil
- Ley 4.504, también conocida como "Estatuto da Terra", sancionada el 30 de noviembre de 1964;
- Ley N° 4.771, del 15 de septiembre de 1965 – Código Forestal;
- Ley 6.225, sancionada el 14 de julio de 1975, que "*Dispone sobre discriminación, por el Ministerio de la Agricultura, de regiones para ejecución obligatoria de planes de protección del suelo y de combate a la erosión y de otras precauciones*";
- Ley N° 6.938, del 31 de agosto de 1981 – Dispone sobre la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismo de formulación y aplicación;
- Ley N° 7.802, del 11 de julio de 1989 – Dispone sobre la investigación, experimentación, producción, embalaje y rotulación, trasporte, comercialización, utilización, importación exportación, destino final de los residuos, registro, clasificación, control, inspección y fiscalización de agrotóxicos, sus componentes y afines;
- Ley N° 12.651, sancionada el 25 de mayo del 2012, conocida como el Nuevo Código Forestal Brasileño;
- Ley N° 12.727, del 17 de octubre de 2012, que modificada la Ley N° 12.651;
- Ley N°10.711, que "Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências", sancionada el 5 de agosto de 2003;
- Ley Nº 9.456, que "Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências", sancionada el 25 de abril de 1997;

Bolivia:

- Ley 1.700 de 1996 cuyo objeto es "normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país";
- Ley N° 1.715 de 1996 del "Servicio Nacional de Reforma Agraria", conocida como Ley INRA;
- Ley N° 3545 de 2006, modificatoria denominada de *Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*;

Paraguay:

- Ley Forestal N° 433 de 1973;
- Ley Nº 536, de Fomento a la forestación y reforestación, sancionada el 16 de enero de 1995;
- Ley Nº 1863 de 2002 que crea un nuevo "Estatuto Agrario";
- Ley Nº 2419 de 2004 que establece el INDERT;
- Ley N° 3001 de 2006, de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales.

# PROGRESAR
# Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva

## *PROGRESAR*
## *Youths, public goods and distributive justice*

**Por Roxana Mazzola***

**Fecha de Recepción:** 28 de marzo de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 18 de abril de 2014.

RESUMEN

El artículo se propone analizar y problematizar la cuestión de las juventudes, los bienes públicos y la justicia distributiva en la Argentina. Para ello, se realiza un recorrido histórico y actualizado de la temática en el país. Luego, el análisis se centra en una política pública particular como es la reciente creación del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), realizando algunas reflexiones finales. Se resaltan diversos estados de lo "justo" en las juventudes que han tenido lugar durante el siglo XX a inicios del siglo XXI en la Argentina, adoptando un enfoque relacional y finalístico de estos temas y desde una metodología cualitativa de análisis (Mazzola, 2012). Se realiza especial hincapié en cómo se ha ampliado y/o restringido la consideración de qué bienes son considerados bienes públicos y cuáles han sido las concepciones de justicia distributiva presentes, incidiendo estos cambios a su paso en el bienestar de las/os juventudes, sus familias y comunidades. Como cierre el trabajo señala algunos desafíos en la materia, ubicando al PROGRESAR en su marco.

**Palabras clave:** ***Juventud, Bienes Públicos, Políticas Sociales***

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP). Consultora Internacional en Políticas Sociales e Integración Regional.

*ABSTRACT*

This paper attempts to analyze and problematize about youths, public goods and distributive justice in Argentina. The study makes a historical and current research of these issues in the country. Then, the focus is on the recently created program PROGRESAR (in English: Argentinean Student's Support Program). Finally, some reflections about this process. Different conceptions about "what is fair" for youth in the last century are highlighted using a relational and finalistic view and a qualitative methodology of analysis (Mazzola, 2012). Special focus is made about the extension and/or restrictions of public goods and the different visions about distributive justice that impact in the welfare of young boys and girls, their families and the communities. To conclude, these paper points out some challenges about youths, public goods and distributive justice. PROGRESAR is an important part in this debate.

***Keywords: Youth, Public Goods, Social Policy.***

## Introducción

El presente artículo se propone analizar y problematizar la cuestión de las juventudes, los bienes públicos y la justicia distributiva. Para ello, se realiza un recorrido histórico y actualizado de la temática en Argentina con eje en la salud, la educación y la seguridad social, es decir, en algunos de todos los derechos de las juventudes. Luego, la investigación se concentra en el análisis de una política pública particular como es la reciente creación del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

Analizar esta temática es complejo por las múltiples aristas que tiene y consecuentemente son diversas las perspectivas analíticas que podrían adoptarse. Este artículo adopta una enfoque relacional y finalístico de estos temas (Mazzola, 2012). Se atiende al proceso histórico social tejido en torno a la cuestión de las juventudes y las políticas a favor de la garantía de sus derechos, en especial vinculadas a los bienes públicos. Desde este enfoque, entiendo que en dicho proceso interactúa una multiplicidad de actores en el marco de entramados institucionales y contextos sociales, económicos y políticos específicos. Las políticas públicas irán resultando de esta interacción con pujas distributivas y político-institucionales, donde la conquista de derechos no siempre es evolutiva o lineal, más allá de lo cual se toma como parámetro y horizonte para evaluar los desarrollos la dimensión finalística y no sólo relacional (que atiende al carácter conflictivo y de lucha entre fuerzas sociales) que resalta que dichas políticas debieran orientarse a promover y garantizar los derechos de la infancia, de la adolescencia y de la juventud.

En esta oportunidad, para observar y dar cuenta de estos procesos, se realiza especial hincapié en cómo se ha ampliado y/o restringido la consideración de qué bienes son considerados bienes públicos y cuáles han sido las concepciones de justicia distributiva presentes, incidiendo estos cambios a su paso en el bienestar de las/os jóvenes, sus familias y comunidades. Se resaltan así diversos estados de lo "justo" en las juventudes en la Argentina que han tenido lugar durante el siglo XX a inicios del siglo XXI. También se inscribe en este recorrido algunos de los significados que tiene el reciente anuncio de creación de una política pública a favor de las juventudes como es el PROGRESAR.

Los alcances del estudio no pretenden suministrar un análisis acabado. Más bien es exploratorio. En ese sentido, se busca problematizar, plantear interrogantes y señalar algunos desafíos en la materia, dejando abierta la posibilidad de continuar con su estudio en futuros análisis.

## Sobre el PROGRESAR

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (en adelante, PROGRESAR) ha sido creado a inicios del año 2014 por el Gobierno Nacional mediante el decreto del Poder

Ejecutivo Nacional Nº 84/2014. Este programa promueve que los jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo y apunta a los jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones.

Consiste en una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80% se percibe directamente y un 20% conforme las/os jóvenes acrediten, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente, que se encuentran estudiando o realizando una formación laboral, y que están inscriptos en el Plan SUMAR de salud y cumplen con los controles médicos. Además, el programa brinda cuidado de los hijos a cargo, cuando así se lo requiera.

La medida es financiada mediante el tesoro nacional y son más de 10 mil millones de pesos que se invertirán con el objetivo de alcanzar a 1,5 millones de jóvenes, es decir, al 30% de los 4 millones de jóvenes de 18 a 24 años de Argentina.

El programa depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se ha creado un comité ejecutivo integrado por diversos organismos de la Administración Pública Nacional con competencias en la materia con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos que tiene el PROGRESAR.

La política se articula con un conjunto de otras acciones a favor de la infancia, adolescencia y juventud que en los últimos años se vienen implementando en el país, las cuales están configurando un nuevo paradigma, el de la "protección ampliada" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva. En este marco, también sobresale que a un mes de su creación son 500 mil los jóvenes inscriptos al PROGRESAR y esta medida constituye un paso favorable en la atención a las juventudes. No obstante, como se profundizará a continuación, presenta importantes retos de articulación y para llegar a la meta de alcance planteada.

## Estructura del análisis

Cuatro secciones integran el estudio. La primera sección refiere a las conceptualizaciones sobre las juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. La segunda sección introduce la perspectiva histórica en torno a la temática. La tercera sección refiere al PROGRESAR analizando sus rasgos centrales y puntos de articulación con diversos bienes y servicios públicos. Finalmente, en la cuarta sección, se plantean algunas reflexiones finales.

## 1. Conceptualización de juventudes, bienes públicos y justicia distributiva

A menudo escuchamos hablar sobre los jóvenes, sus gustos y modas, los cambios en

sus hábitos y cotidianeidad, sus roles en la política, las problemáticas que hoy enfrentan, etc. Esas conversaciones cotidianas dejan entrever diversas conceptualizaciones sobre las juventudes. Permiten saber desde dónde nos paramos al analizar sus realidades, con qué cargas valorativas, mediaciones, historias personales, etc. Son múltiples las miradas presentes sobre las juventudes.

En este sentido, resaltábamos en un trabajo realizado con diversos colegas al analizar las definiciones existentes (Gojzman (Coord.) y otros, 2010) aquella que entiende que la juventud es una construcción sociocultural, se construye en el juego de relaciones sociales. Los jóvenes, sus ideas y sus conductas son consecuencia de lo que sucede y sucedió en una determinada sociedad, más allá de las definiciones que acentúan aspectos biológicos donde la juventud refiere al periodo de la vida que está entre la adolescencia y la edad madura, y más allá también del debate de qué edades comprendemos dentro de la categoría "juventud" (de 15 años a 29 años ó 15 años a 24 años, por ejemplo).

Este aspecto permite destacar el encuadre relacional e históricamente situado de las realidades de las juventudes: la juventud es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. La juventud es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista y los jóvenes son agentes de un proceso esencial a toda sociedad que consiste en la reproducción social de la misma. Antes, la juventud no existía (Balardini, 2000 en Gojzman (Coord.) y otros, 2010).

Al mismo tiempo sus significados y significantes cobran sentido y recrean en la interacción entre pares de su generación y también en relación con otras generaciones (adultos, adultos mayores, niños, etc.). Hay además una dimensión subjetiva en esta comprensión de la juventud como construcción social y cultural: la juventud se trata de una experiencia individual, del joven que siente, piensa y vive en un período histórico determinado (Gojzman (Coord.) y otros, 2010).

Visualizar la heterogeneidad de la juventud, más allá de su aspecto generacional y como actor social, se constituye en un aspecto también importante al analizar su situación. Es decir, hay una relación de las diversas concepciones de juventud no sólo en relación a la historia sino también vinculada a la peculiar posición que ocupan en la estructura social y a las diversas situaciones que puedan vivenciar en el tránsito a la vida adulta. Por ejemplo, en el caso de una medida como el PROGRESAR algunas/os de sus destinatarios son madres o padres, otras/os están buscando vivienda sea para alquilar o comprar a la par de estudiar y trabajar, otros/as están estudiando en el secundario o iniciando la universidad, o están buscando su primer empleo o mejorar el que tienen y no han finalizado sus estudios o están en ello o quieren reiniciarlos. A menudo, se da una combinación de estas situaciones, y las trayectorias son bien diferentes según nivel socioeconómico y pertenencias territoriales (ejs.: urbano/rural; barrios privados/barrios populares/asentamientos precarios o villas; conurbano/interior).

Estos aspectos resaltan la importancia de atender a la heterogeneidad de las/os

jóvenes. Por ello, se habla de "juventudes" más que de juventud de manera tal de captar su diversidad frente a un discurso homogeneizador de la misma y que invisibiliza la complejidad de sus vidas.

En el Informe sobre jóvenes 1994-2000 del Instituto Mexicano de la Juventud, Antonio Pérez Islas (2000) logra sistematizar nueve criterios básicos para definir lo juvenil que resume lo más potente de las definiciones que circulan en el medio académico. Lo juvenil es:

> 1. Un concepto relacional. Sólo adquiere sentido dentro de un contexto social más amplio y en su relación con lo no juvenil (la interacción con categorías como las de género, étnicas, de clase social, etcétera).
> 2. Históricamente construido. No ha significado lo mismo ser joven ahora que hace veinte años, el contexto social, económico y político configura características concretas sobre el vivir y percibir lo joven.
> 3. Es situacional. Por lo que responde sólo a contextos bien definidos, en tanto se debe evitar las generalizaciones, que hacen perder lo concreto y específico de cada caso.
> 4. Es representado. Pues sobre lo juvenil se dan procesos de disputa y negociación entre las hétero-representaciones (elaboradas por agentes o instituciones sociales externos a los jóvenes) y las auto-percepciones de los mismos jóvenes. En algunos casos ambas coincidirán, en otros se establecerán relaciones conflictivas o de negociación, donde se delimita quiénes pertenecen al grupo juvenil y quiénes quedan excluidos.
> 5. Cambiante. Se construye y reconstruye permanentemente en la interacción social, por lo tanto, no está delimitado linealmente por los procesos económicos o de otro tipo, y aunque éstos inciden, el aspecto central tiene que ver con procesos de significado.
> 6. Se produce en lo cotidiano. Sus ámbitos de referencia son íntimos, cercanos, familiares: los barrios, la escuela, el trabajo, etcétera.
> 7. Pero también puede producirse en lo imaginado. Donde las comunidades de referencia tienen que ver con la música, los estilos, la internet, etcétera.
> 8. Se construye en relaciones de poder. Definidas por condiciones de dominación / subalternidad o de centralidad / periferia, donde la relación de desigualdad no implica siempre el conflicto, pues también se dan procesos complejos de complementariedad, rechazo, superposición o negación.
> 9. Es transitoria. Donde los tiempos biológicos y sociales del joven o la joven en lo individual, los integran o expulsan de la condición juvenil, a diferencia de las identidades estructuradas / estructurantes que son perdurables (como las de clase, étnicas, nacionales o de género).
>
> (Pérez Isla, 2000: 15)

Esta conceptualización de las juventudes se toma como punto de partida en este artículo. Muchas dimensiones de esta definición no han sido las hegemónicas en la historia de la conceptualización de las juventudes, ni actualmente lo son, restringiéndose más bien al ámbito académico su uso, menos a ámbitos políticos o de gestión. No obstante, contar con un horizonte importa y ello es lo que se remarca al adoptar una definición de juventudes en este artículo.

Las múltiples conceptualizaciones de las juventudes, y ésta en particular, son protagonistas de luchas continuas en la sociedad no sólo discursivas sino en su materialización. Éstas pueden verse también en la trayectoria de los bienes públicos.

Los bienes públicos tienen un correlato directo en la vida de las juventudes, al transformar sus vidas y éstas también incidir sobre su devenir. Las sociedades, y en ellas las juventudes, requieren para su desarrollo de distintos tipos de bienes y capacidades que posibiliten a sus integrantes alcanzar una vida plena. La salud, la educación, la seguridad social, la defensa nacional y seguridad interior son algunos ejemplos de bienes públicos entendidos en sentido amplio, más allá de miradas más restrictivas o unidimensionales. Al mismo tiempo, los bienes públicos son resultantes de procesos sociales e históricos. Son construidos en la interacción y lucha de fuerzas sociales que tienen lugar en la arena de disputa que es el Estado.

Desde las ciencias económicas se señala que los bienes públicos se vinculan a aquellos bienes en los que interviene el Estado porque el mercado no los provee o la provisión que realiza es insuficiente (Stiglitz, 2003). A menudo, distinguen entre bienes públicos puros e impuros. Mientras los primeros refieren a un tipo de bienes que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, puesto que tienen la característica de ser "colectivos" y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano sin distinción como son los casos de la defensa nacional o alumbrado público. Los bienes públicos impuros, por su parte, son aquellos bienes que provee el Estado así como instituciones privadas que pueden llegar a limitarse, a reducir su cantidad disponible o a verse mermada su calidad. El PROGRESAR es un programa de ingreso que está condicionado a la educación y controles de salud de los jóvenes, es decir, este programa provee bienes públicos y establece articulaciones entre bienes y servicios públicos.

También conviene señalar la dualidad que estos bienes poseen dado que, por ejemplo, los servicios de salud, si bien por lo general no son un bien público puro a veces sí lo son, porque no es posible la exclusión y no hay rivalidad de uso como en las campañas de prevención sanitarias o de educación sexual reproductiva, por tomar algunos ejemplos.

Asimismo, la salud, la educación y la seguridad social también constituyen lo que las ciencias económicas denominan como "bienes preferentes", es decir, a menudo son bienes que el Estado obliga a consumir a los ciudadanos. Los libertarios caracterizan a esta situación como la asunción por parte del Estado de un papel paternalista (Stiglitz, 2003). No obstante, dicho rol es indispensable e incide en cuestiones básicas para el desarrollo de la sociedad. Son bienes públicos que incumben a la sociedad en su

conjunto, en absoluto son bienes estrictamente privados, más allá de quién los provea.

Por ejemplo, la salud no es meramente la ausencia de enfermedad, sino que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) es un estado fisiológico, psicológico y social adecuado al correcto desarrollo de las personas. De ahí deriva el concepto de Salud Pública que engloba todos los determinantes (condiciones de vida, la salubridad del medio, el control de infecciones, la calidad de los alimentos, la vacunación, la higiene, la potabilidad del agua, etc.) implicados en la salud.

Lo mismo sucede con la seguridad social. Los sistemas de seguridad social prevén ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares tales como el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Estas prestaciones no sólo son importantes para los/las jóvenes trabajadores/as y sus familias, sino también para sus comunidades en general, ayudan a la mejora de la productividad, contribuyen a la dignidad y a la plena realización de los individuos. También promueven la igualdad de género en la medida en que incluyan medidas encaminadas a garantizar que las mujeres que tienen hijos gocen de las mismas oportunidades en el mercado del trabajo. Esto es particularmente importante cuando hoy gran parte de las mujeres trabajan y son jefas de hogar. Además, la seguridad social actúa como elemento fundamental de cohesión social, por ejemplo, en los casos de crisis económica pero también en el transcurrir cotidiano de las sociedades. Muchos de estos aspectos son resaltados por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La educación también resulta en un bien público esencial. No sólo en lo que refiere a la alfabetización escrita y digital. Un aprendizaje equitativo y de buena calidad tiene una importancia crucial para toda la sociedad, más aún en un mundo que evoluciona con rapidez. Como señala el último informe de UNESCO lograr que todos por igual reciban una educación de buena calidad con una inversión inteligente en docentes, además de otras reformas concebidas para reforzar un aprendizaje que beneficie a todos, transforma las perspectivas a largo plazo de las personas y de la sociedad. Esto puede ofrecer una enorme recompensa económica y redundar en un aumento del producto interno bruto per cápita del país de un 23% a lo largo de 40 años (UNESCO, 2014). Y resalto que sus repercusiones no son sólo económicas, sino en la ciudadanía y apertura de oportunidades en tanto posibilitadoras de alternativas y proyecciones de vida.

De este modo, otro aspecto muy relevante cobra notoriedad en la conceptualización de los bienes públicos: qué es un bien público y qué no, y qué es un bien preferente y qué no, no sólo varía de sociedad a sociedad y según momento histórico, sino que hay ciertos consensos básicos a menudo establecidos en las Convenciones de Derechos Humanos Universales resultantes de conquistas sociales. De allí por ejemplo, la conceptualización configurada por PNUD en 1999 sobre los Bienes Públicos Globales, la cual hace referencia a asuntos de interés internacional, que en un mundo interdependiente, afectan a todos.

Sobre todo debemos notar aquí que la definición de bienes públicos no es inmuta-

ble, ni puede estar basada solamente en las características del bien. Hay bienes que no son públicos por sus características innatas sino por las luchas sociales y la generación de acuerdos colectivos que determinaron que estos bienes y servicios sean asegurados para todos. La educación, la salud, los servicios urbanos, la seguridad social (sobre todo hoy en día) fueron transformados en bienes públicos a lo largo de la historia y se han plasmado en legislaciones que los vuelven derechos, exigibles ante el Estado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que si bien el Estado es uno de los productores de bienes públicos más importantes que ha construido la sociedad, la gestión y/o provisión de los bienes públicos no es exclusiva del Estado, sino que también pueden ser provistos por el sector privado (Stiglitz, 2013).

Hay un rol indelegable del Estado en asegurar la provisión de bienes y servicios públicos que sean accesibles a todos y de calidad. También en regular su prestación en los casos en que la provisión lo realicen ONG's, las iglesias, cooperativas y/o empresas privadas. Asimismo, y ante el desarrollo de intervenciones cada vez más complejas, no puede soslayarse el rol del Estado en promover sinergias y la colaboración y coordinación de distintos actores para alcanzar sus objetivos.

Dicho esto, en este artículo se adopta una visión ampliada de los bienes públicos. Se los entiende como aquellos bienes que requiere de una intervención del Estado porque el mercado no los provee o lo hace de forma insuficiente y se considera que ello debe hacerse con una finalidad orientada a promover la ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, universales. Asimismo, se atiende a una óptica más sociológica y politológica que acentúa el proceso histórico de construcción social y de pujas distributivas y político-institucionales que connota la conceptualización y extensión de los bienes públicos, ligada a la dinámica política, económica, social y cultural de cada sociedad.

Ahora bien, los bienes públicos vinculados a las juventudes refieren a las dimensiones básicas para el desarrollo humano de las mismas en términos de salud, educación, participación, vivienda, trabajo, etc., donde hay un papel del Estado esencial. Una afirmación como esta que puede sonar de sentido común, no ha tenido siempre su correlato en la realidad. Esto nos lleva al tema de las luchas sociales por la justicia distributiva.

¿Cuáles bienes son bienes públicos? ¿Cuáles son los estándares de calidad que los guían? ¿Son evaluados en función de las valoraciones de los jóvenes o de quién? ¿Quién provee los bienes públicos: el Estado, el mercado, las familias, las juventudes o las comunidades? ¿Deben ser más restrictivos los alcances, ligados sólo a la seguridad o más amplios comprendiendo salud, educación y procesos de participación y distribución, no sólo económica, sino de poder real? ¿Qué nuevos bienes públicos a favor de las juventudes surgen en la agenda o cuáles son las prioridades actuales? Cuando estamos en presencia de interrogantes como estos nos introducimos de forma directa a la relación que tienen los bienes públicos con la justicia distributiva.

La justicia distributiva tiene que ver con lo que es justo o correcto con respecto a la asignación de bienes en una sociedad. Ante la pregunta de qué tipo de desigualdad es

relevante y debe ser prevenida mediante la acción pública las respuestas son diversas. En el marco de los procesos de pujas distributivas que tienen lugar en una determinada sociedad un gobierno puede dejar que las intervenciones estatales (que no las hace sólo el gobierno sino que resultan de interacción en alianza o disputa entre multiplicidad de actores) y con ello la provisión de bienes y servicios públicos que se efectúe, se basen en un criterio de justicia:

- Criterio basado en la dotación:

un joven reciba sólo lo que puede ganar en el mercado.
un joven reciba solo lo que podría ganar en un mercado competitivo.

un joven reciba lo que podría ganar en un mercado competitivo en igualdad de posiciones de salida.

- Criterio igualitarista: se iguale el bienestar de todos los ciudadanos y maximice el bienestar del grupo de renta más baja.
- Criterio del enfoque de funcionamientos y capacidades, que es la base del enfoque de derechos: el gobierno puede apuntalar las capacidades concretas de los jóvenes, es decir, lo que las juventudes pueden ser o hacer a partir de la provisión de bienes y servicios, en lugar de centrarse en sus posesiones materiales, ingresos o utilidades.
- Criterios mixtos: puede llegarse a una solución de compromiso, donde cada joven tiene derecho a las ganancias que obtenga en el mercado, pero limitando la desigualdad con el reconocimiento del derecho a ciertos mínimos de renta.

Importantes especialistas se debaten entorno a éstas como Rawls (1999), Nozick (1988), Sen (1992, 1999), Stuart Mill (1984) y Nagel (2000). Como puede observarse son situaciones bien diferentes a las que se da lugar y a ellas las acompañan diversos alcances en la intervención del Estado en el mercado así como diversos bienes serán considerados "bienes públicos" según cada caso. Esto tiene repercusiones concretas en la vida cotidiana de millones de jóvenes en el país y en nuestra historia han estado presentes las múltiples concepciones de lo "justo" apuntadas.

A continuación se profundizará este análisis. Se describirán las conceptualizaciones, representaciones e imaginarios de las juventudes más destacadas y su relación con los bienes públicos y la justicia distributiva. Seguidamente, se referirá al caso del programa PROGRESAR y su inscripción en el marco de un nuevo paradigma a favor de la infancia, adolescencia y juventudes que desde inicios del siglo XXI se viene configurando. Finalmente, se atenderá a los desafíos presentes.

## 2. Las juventudes en la historia: estados de lo justo y bienes públicos desde el siglo XX a la actualidad

A lo largo de la historia reciente de la Argentina encontramos diversos imaginarios

sobre las juventudes que han predominado, vigentes al día de hoy. Estos son parte de nuestro "acervo" cultural por así decirlo, los cuales a menudo se naturalizan y cristalizan en instituciones.

Como señala García Delgado (2013) existe una relación directa entre la provisión de bienes y servicios públicos con: 1) el modelo de desarrollo económico implementado, 2) el aspecto institucional, tanto de los marcos constitucionales democráticos que amplían o restringen las posibilidades del ejercicio del principio de soberanía popular, como también de las capacidades de gestión e innovación en la administración pública en la generación de políticas, con objetivos coherentes, recursos adecuados y metas evaluables, y 3) el comportamiento del contexto externo, tanto regional como global, y del crecimiento económico.

En las sociedades occidentales, europeas sobre todo, a inicios del siglo XIX sobresale el paradigma de la "situación irregular" de la infancia, adolescencia y juventud –vinculado a una concepción utilitarista de justicia–. En la segunda mitad del siglo XX, se ha pasado sucesivamente del paradigma de la "normalización" –ligado a criterios igualitarios– al paradigma de los "derechos" –ligado al criterio de igualdad de capacidades–. A diferencia de ello, en nuestro caso particular como en el de algunos países de la región el proceso seguido ha sido distinto y claro, es porque resultan de pujas distributivas y político-institucionales distintas (Mazzola, 2012).

Aquí se ha pasado del paradigma de la "situación irregular" de la infancia, adolescencia y juventud de inicios de siglo XX que la veía como "amenaza", al de la "normalización" de la misma para mediados del siglo XX a partir del desarrollo de políticas más distributivas. El intento de un predominio del paradigma del "protagonismo" juvenil más bien se vio eclipsado luego con la descentralización, privatización y focalización de la política social por el paradigma de la "protección restringida" de los '90. Recién a inicios del siglo XXI tenemos el paradigma más ligado a un horizonte de ampliación de derechos, con el paradigma de la "protección ampliada" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). La Asignación Universal por Hijo (AUH), el Progresar, la ampliación de la seguridad social, el restablecimiento de paritarias, entre otras medidas y nuevas legislaciones a favor de las infancias, juventudes y sus familias expresan ello. Aunque claro está que también porta desafíos y convive con los diversos paradigmas. Veamos esto de modo aún más concreto a través de algunos momentos de nuestra historia.

A inicios del siglo XX, situados en una oligarquía restringida y modelo de desarrollo agroexportador, encontramos una mirada de lo que se ha dado en llamar la "criminalización de la juventud". Visualiza al joven como peligroso, hay una asociación lineal entre comportamientos juveniles y violencia, una mirada que no distingue entre juventud pobre y delito. Encarna en estas personas jóvenes uno de sus chivos expiatorios fundamentales, declarándolos así los principales culpables. El mecanismo del "pánico moral" entra a operar y se instalan discusiones que tiendan a justificar mecanismos represivos sobre niños y jóvenes. Este es el paradigma de la "situación irregular" de la infancia, adolescencia y juventud. Percepciones de los jóvenes como

las descriptas continúan estando presentes en las políticas y en la sociedad en su conjunto. A menudo son retroalimentadas por los medios, recurriendo a despertar esta mirada instalada en nuestra memoria hace más de un siglo. Incluso, muchas veces en los barrios populares, sus propios vecinos los ven como una suerte de amenaza interna (Kessler, 1996).

Los bienes públicos se ligaban al desarrollo de la defensa nacional, los tribunales de menores y hogares de niños/as, por ejemplo. El eje era el "control y orden social". No se fortalecía a las familias sino a instituciones especializadas para el tratamiento de los jóvenes como si su situación fuera resultante de una patología individual y no de una sociedad excluyente. Entre aquellos bienes exigibles en materia de juventud se encontraban los establecidos, por ejemplo, en la ley de Patronato de Menores de 1919.

También por esa época, en los grises y no linealidad de la historia que fueran anticipados, encontramos la irrupción de la juventud universitaria en el marco de la Reforma Universitaria de 1918. Allí los militantes reformistas se enunciaban como jóvenes, dando existencia a la juventud como actor político. Se observa la educación como bien público valorado por la sociedad, con acceso igualitario aunque preferente en la educación superior a favor de las personas más ricas, sobre todo hombres. Se notaba una fuerte diferenciación entre los jóvenes inmigrantes más humildes y quiénes pertenecían a familias más adineradas y accedían a la universidad.

Una mirada más restrictiva y una idea de justicia distributiva más vinculada a criterios utilitaristas o basados en la dotación se encontraban aquí.

Desde los años '50, bajo un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y en el marco de la ampliación de los derechos del trabajador y de la familia obrera, comienza a adquirir mayor predominio el paradigma de la "normalización", ligado a criterios igualitarios de justicia distributiva (Mazzola, 2012). La salud, educación y seguridad social amplían sus desarrollos con eje en la familia tradicional nuclear de aquel entonces. La familia y educación eran las instituciones centrales de sociabilización. Predomina una concepción que identifica la juventud como un período "preparatorio", de transición entre la niñez y la adultez. Las políticas públicas se orientaban a promover la educación y capacitación como vías de preparación para la vida adulta, lo que permitió una creciente incorporación de amplios sectores juveniles a los beneficios de la educación (Abad, 2002). La seguridad social era de carácter contributivo, es decir, su acceso estaba ligado a la relación laboral formal de los trabajadores. Aquí está la idea de la juventud como "moratoria social", donde la juventud es vista como el futuro y no el presente.

Coexisten junto a ello el paradigma previo y otras concepciones vinculadas a los jóvenes de sectores populares que definen a la juventud como un "problema", por lo que se la tiende a vincular con la delincuencia, los embarazos no deseados, las adicciones, la deserción escolar, etc. A partir de esta concepción en un contexto de industrialización y visión más amplia en términos de justicia distributiva, se impulsaron programas deportivos, recreativos y campañas preventivas de salud, dirigidos a evitar que los jóvenes incurrieran en conductas que pusieran en peligro su integridad y afectaran negativamente el tejido social.

El reconocimiento del joven como actor social se dio a finales de la década del '50 e instaló hacia fines de los '60. La juventud politizada o los movimientos artísticos de los '60 y '70 aparecen en escena. El paradigma del "protagonismo" juvenil podríamos decir que intenta tomar un lugar aquí, aunque por poco tiempo. Son los hijos y las hijas del proceso de inclusión y distribución generado durante el peronismo. La asociación ya no era entre jóvenes universitarios solamente sino que grupos de jóvenes fueron forjando una asociación con movimientos populares, barriales y obreros a lo largo de estas décadas.

Chaves (2009) señala con palabras más que vigentes cómo desde ese momento, juventud, política, música, drogas y sexo serán términos indisociables, por negación o por afirmación (Ejemplo: politizados/despolitizados, consumistas/creadores), por izquierda o por derecha (Ejemplo: revolución cubana/fascismo, liberales/conservadores), con admiración o con rechazo (Ejemplo: héroes políticos/ídolos musicales, imágenes publicitarias versus delincuentes, peligrosos/ amorales).

La ebullición política y la ampliación de demandas caracterizaron la vida cotidiana de la mayoría de los jóvenes en Argentina (Balardini, 2005). Una gran movilización juvenil organizada alrededor de la condición de estudiante tiene lugar, en un contexto nacional caracterizado por fuertes transformaciones en la composición social del estudiantado universitario, el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la disminución de oportunidades de movilidad social. En el plano internacional, la guerra fría, la revolución cubana y el gobierno de Allende en Chile, el Concilio Vaticano II dio el marco para el que la movilización juvenil tomara rasgos contestatarios, desafiando al sistema político y social establecido (Gojzman, 2010).

A partir de 1976, cuando se instauró la dictadura militar más cruenta y genocida en la historia de nuestro país, se impuso un plan económico de ajuste, con congelación de salarios, proscripción de la asociación sindical, liberación de precios, disminución de barreras a las importaciones y el inicio del ciclo de solicitudes de préstamos internacionales. Bajo un eslogan que decía "achicar el Estado para agrandar la Nación" y el comienzo de las políticas que se consolidaron en los '90 las juventudes serían segregadas, reprimidas y vulneradas en todos sus derechos. Los bienes públicos como la salud, educación y seguridad social serán descentralizados y/o privatizados, instaurando un federalismo social desigual (Mazzola, 2012). La apropiación sistemática de niños recién nacidos, la desaparición forzada de personas y la instauración del miedo en la sociedad como forma de doblegación serán algunos de los signos escalofriantes de la instauración de un orden social injusto.

A partir de los '80 y especialmente en los '90 se debieron enfrentar la crisis de la deuda externa –contraída por privados y luego hecha pública–, la recesión económica, los fenómenos inflacionarios, sumado al desarrollo de políticas neoliberales de reformas estructurales del Estado, reducción del gasto público social, entre otras, que hasta inicios del siglo serían la pauta. Es el paradigma de la "protección restringida" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012) el que tiene así lugar.

La educación pasó a estar a cargo de los gobiernos provinciales con un corrimiento

del nivel central de gobierno como nivelador de inequidades, sumado a la reforma educativa realizada por esta época. Todo ello condujo a profundizar las desigualdades en su acceso y calidad, según la condición socioeconómica y territorio en que un joven habite. Sumado al impacto de las transformaciones culturales, sociales y económicas en los sujetos y en las instituciones del nivel medio. Pasaron a constituirse en temas nuevos la violencia en las escuelas. Los aprendizajes de los jóvenes en muchas oportunidades ya no están centralizados en la escuela, ni aquella sigue el ritmo de la nueva producción veloz de conocimiento e innovaciones tecnológicas. Otras mediaciones disputan el espacio de informador y formador como la TV, radio e internet, en un marco de fuerte mercantilización. La educación secundaria enfrenta así grandes desafíos no sólo resultantes de medidas que la desmantelaron sino también propias de un nuevo contexto.

Además sobresalen los desafíos relacionados a la educación y trabajo como los cambios en el mercado laboral y función de las instituciones educativas de nivel medio y superior no universitario al respecto. En este sentido, el mercado de trabajo caracterizado en los '90 por la fragmentación, la flexibilización laboral, la privatización, el deterioro de las condiciones laborales y salariales, conllevaron a un fuerte incremento de la informalidad laboral, el desempleo y heterogeneidad de condiciones y salarios. Desde entonces, por ejemplo, el desempleo juvenil (entre 18 y 25 años) en Argentina triplica el de los otros grupos etáreos y la informalidad laboral la afecta en mayor medida, siendo con ello la cobertura de la seguridad social, históricamente contributiva y sujeta a la condición laboral, sólo accesible para unos pocos. En su defecto, algunos de ellos accederían a algún programa social focalizado y asistencial.

En salud también las condiciones desmejorarían mucho. Como sabemos un adecuado estado de salud es fundamental para el bienestar humano, pero también lo es para el desarrollo económico y social sostenido de cualquier país. La salud es un bien social y, en consecuencia, un derecho de cada uno de los habitantes de nuestro territorio. Dicha visión se contrapuso con el concepto instalado por esta época. Esta fue descentralizada con un criterio eminentemente fiscal, como si fuera un gasto y no una inversión, y dando lugar a la convivencia de un complejo sistema, integrado por un subsistema público, otro de obras sociales y otro de empresas de medicina prepaga con objetivo de lucro, que estará presente aún hoy.

Por esta época fue que se gestó y extendió una caracterización de los jóvenes que los ve con la etiqueta de los "ninis", que no estudian ni trabajan. Donde la falta de empleo, la deserción escolar y la baja calidad educativa se destacan como detonantes. Su origen proviene del acrónimo inglés NEET, not in employment, education or training (ni trabaja, ni estudia ni recibe formación). El mismo fue utilizado por primera vez en 1999 en un informe de la Social Exclusion Unit, que es una oficina de apoyo al gabinete del primer ministro de la Gran Bretaña y su uso se ha extendido siendo especialmente atractivo para los medios de comunicación. Más allá de las dificultades que esta conceptualización tiene para medirla estadísticamente, importa destacar aquí que bajo esta mirada los jóvenes son estigmatizados, siendo visualizados como seres inac-

tivos e improductivos y por lo tanto dicha estigmatización puede ser el origen de una forma de exclusión. Si bien refleja lo que se quiere decir, llamarlos "nini" como bien señala la especialista Emilce Moler en un intercambio entorno al tema[1] es hacerlos responsables de las carencias que tienen. Cuando la realidad es que no tienen acceso a la educación ni al trabajo. Los jóvenes hacen muchas actividades. Cuidan a sus hermanos, colaboran en sus casas, escuchan y recrean arte, música, militan. Además, debe agregarse que esta es una mirada homogeneizadora frente a la heterogeneidad de situaciones de las juventudes y que los visualiza de forma pasiva.

Paradójicamente, y al mismo tiempo que una fuerte mercantilización se producía en los bienes públicos, 1985 era declarado por la UNESCO como el Año Internacional de la Juventud, en 1989 se aprobaba la Convención de los Derechos del Niño y en 1994 era incorporada a nuestra Constitución Nacional en el marco de la reforma constitucional. Esto implicaba una ruptura con las definiciones clásicas y nuevas de la juventud. Implicaba cierta resignificación de los jóvenes como sujetos sociales y políticos, y constituía en una conquista social, pero recién a inicios del siglo XXI comenzaría a tener cierto correlato en las realidades juveniles. Estábamos así ante unos 70 y 90 caracterizados más por la ignorancia (negación) absoluta y estigmatización de las juventudes y de sus derechos.

La conclusión de este proceso es conocida con las imágenes de la crisis de 2001, que en un lapso de días donde seis presidentes se sucedieron, con fuertes estallidos sociales, "cacerolazos" y donde para el año 2002 todas las estadísticas sociales se disparan, con consecuencias en la calidad de vida y cohesión social de millones de argentinos.

Las transformaciones políticas, económicas y culturales que vivió nuestro país desde inicios de 2003 han favorecido la configuración de un nuevo paradigma, el de la "protección ampliada" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012), en el marco de un proceso de crecimiento del PBI y de fortalecimiento de la integración regional.

El despertar político de las juventudes es una manifestación concreta de este cambio. Las representaciones que se construyen en torno a los jóvenes asociadas con el desinterés, la apatía, la falta de participación o de "voluntad" de cambio fueron abriendo paso a otra que los reconoce como agentes de cambio y transformadores de la realidad. Aunque restan importantes desafíos por alejarse de una mirada "adultocéntrica".

El nuevo paradigma implica que la niñez, adolescencia y juventud dejan de ser considerados una "amenaza" para la sociedad ya que el Estado argentino intervino y garantizó cierta justicia distributiva a su favor. Hay una clara apertura de políticas históricamente sectoriales y para unos pocos y la posibilidad de articular programas, al ser estos más amplios y consistentes, y por ende, redundando en una mejor asignación de recursos. La niñez y la adolescencia dejan de ser invisibilizadas y consideradas

—

[1] Diario Miradas del Sur. "Los dilemas de la inclusión". Domingo 16 de febrero de 2014. http://sur.infonews.com/notas/los-dilemas-de-la-inclusion

un colectivo restringido, garantizando sus derechos y amplificando su voz (Mazzola, 2012).

Se ha promovido como eje la generación de empleo, el desendeudamiento externo sumado a políticas sociales más inclusivas con impactos en la reactivación económica. La revitalización de la capacidad productiva industrial generadora de empleos, sostenida por un superávit fiscal, entre otros aspectos, ha conducido a una mejora socioeconómica.

En materia de seguridad social, el desarrollo de la Asignación Universal por Hijo redefinió las prioridades en las políticas públicas dirigidas a la infancia y en su implementación, se desarrollaron una serie de medidas de cambio para mejorar su impacto.

Por un lado, la AUH implica la incorporación de un subsistema no contributivo al ya existente Régimen de Asignaciones Familiares Ley 24.714, otorgando mayor equidad y tendiendo a una universalización de la seguridad social en la población hasta 17 años. De este modo, se conformó un sistema de garantía de ingresos a la infancia integrado por tres componentes: 1) componente no contributivo de la Asignación Universal por Hijo, administrado por ANSES; 2) componente contributivo integrado por las Asignaciones Familiares Contributivas que perciben quienes tienen empleo formal y también administrado por ANSES; 3) componente de deducción por crédito fiscal que es una deducción en la base imponible del impuesto a las ganancias de determinado monto por cada niño o adolescente menor de 18 años y es administrado por la AFIP (OIT - Bertranou, 2010).

Por otro lado, se redefinieron prioridades a nivel nacional, pero también en las provincias y los municipios. La AUH sentó un piso de ingreso que antes no existía. En la salud y la educación –por las corresponsabilidades que exige– generó todo otro reordenamiento y el Estado potenció esto con el Plan Nacer-SUMAR, la Ley de Financiamiento Educativo, la nueva reforma educativa, la elevación del salario mínimo, vital y móvil, el programa PROCREAR en materia de vivienda.

El Estado Nacional tomó la posta en su rol de nivelador de inequidades en un país federal, a diferencia de lo que sucedió desde mediados de los '70 y en los '90. La Asignación otorga un piso de ingresos y habilita la posibilidad de ir garantizando nuevos derechos. Sobre el nuevo piso, ahora debiera amplificarse su impacto y garantizar nuevos derechos. El PROGRESAR se ubica en este marco.

Estos avances aun no logran revertir situaciones de exclusión laboral y de baja calidad de inserción que presentan las juventudes. En salud y educación también se presentan diversos retos. La desigualdad, social y geográfica, continúa siendo un problema estructural. Diversas tensiones se presentan en las realidades de las juventudes luego de estos procesos históricos que fueran caracterizados. A ello se suma un contexto económico nacional e internacional distinto y arenas de disputas distributivas más complejas, lógica de una profundización de agenda y de una sociedad ubicada en otro contexto, por tanto con mayores expectativas y demandas sobre el quehacer estatal, que hace que el momento actual no sea el mismo que hace unos años atrás.

## 3. PROGRESAR. Desarrollos recientes

El anuncio de creación del Progresar expresa una decisión de continuar priorizando a las nuevas generaciones que no sólo son las más perjudicadas por la desigualdad y el derrotero cultural que han traído consigo viejos paradigmas de inicios del siglo XX, de mediados de los '70 y de los '90, sino que éstas son quiénes van a llevar adelante y sostener una agenda más distributiva hoy y en el futuro.

Este programa apunta a los jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones.

Como se dijera al inicio de este artículo, el programa promueve que los jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo. Para ello, realiza una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80% se percibe directamente y un 20% conforme las/os jóvenes acrediten, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente, que se encuentran estudiando o realizando una formación laboral, y que están inscriptos en el Plan SUMAR de salud y cumplen con los controles médicos. Además el programa brinda cuidado de los hijos a cargo, cuando así se lo requiera.

En un contexto de informalidad laboral y de fuertes disputas distributivas y situación socioeconómica más compleja, la medida se orienta a ampliar la seguridad social garantizando su acceso en especial en la infancia y juventud. La Asignación Universal por Hijo (AUH) desde 2009 fue ampliando su cobertura como por ejemplo a las embarazadas, a más niños, a más sectores de la población, superando inequidades. Ahora con Progresar se extienden los beneficios a la juventud hasta los 24 años.

El programa depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se ha creado un comité ejecutivo integrado por diversos organismos de la Administración Pública Nacional con competencias en la materia con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos que tiene el PROGRESAR.

El aporte económico de la medida, financiada mediante el tesoro nacional, constituye un incentivo que contribuirá a que un joven pueda comprar apuntes y materiales necesarios o trasladarse a la escuela o centro de formación o a la universidad (que por cierto están más cercanas gracias a la política de creación de universidades promovida por el Estado nacional), incidiendo en su conjunto en las economías locales con los más de 10 mil millones de pesos que se invertirán para alcanzar a 1,5 millones de jóvenes.

Debe aclararse que tanto PROGRESAR como la AUH en lo que refiere a su monto en el momento actual debieran mejorarse y actualizarse. Lo cual seguramente será algo que sucede ante la orientación y actualización anual que vienen teniendo medidas de este tipo, pero es un punto sobre el que no puede obviarse o dejar de manifestarse. Sobre todo, lo destacable es que el programa reconoce el esfuerzo al estudio que miles de jóvenes realizan y los alienta a invertir su tiempo en ello. Valga la

pena remarcar que independientemente de la incertidumbre que reviste la inserción al mercado laboral o la necesidad de repensar el sistema educativo, estudiar es un movilizador de sueños y perspectivas.

Esta política expresa distancia con una mirada que intenta "controlar" o ver como "amenaza" a los jóvenes. Tampoco los asiste pasivamente, sino que por el contrario, busca ampliar sus oportunidades, proyectarlos, potenciar sus capacidades y abrirles paso como agentes del cambio que son.

Como ya se dijera también, la política se articula con un conjunto de otras acciones demostrando así que integran un nuevo paradigma a favor de la infancia, adolescencia y juventud. Desde las que refieren a la ampliación del derecho a la seguridad social desde una perspectiva más inclusiva, hasta otras como el Plan Nacer-Sumar garantizando cobertura de salud, el Conectar Igualdad facilitando el acceso a nuevas tecnologías, el voto a los 16, el reestablecimiento de las paritarias, la nueva normativa a favor de la erradicación del trabajo infantil, la creación de universidades públicas, por ejemplo en el Conurbano, la ley nacional de financiamiento educativo, la ley de salud sexual y reproductiva, y la ley nacional de protección integral de los derechos del niño, niñas y adolescentes, entre otras.

Esta articulación con otras acciones otorga mayor potencia a la medida porque se imbrica en un conjunto de cambios que vienen intentando promoverse en el andamiaje estatal y en el marco de un país federal, aunque los procesos de transformación de la realidad son muchos más complejos y a veces lentos para ir a tiempo con los retos presentes. En este sentido, es importante detenernos sobre algunos desafíos que una medida de este tipo implica y se van presentando en su desarrollo, dado que la misma convive y se abre paso en la convivencia con los paradigmas que fueran caracterizados y las cristalizaciones institucionales que los acompañaron.

## La complejidad de alcance y continuidad: un compromiso de todos y la importancia del acompañamiento de trayectorias

Desarrollar políticas a favor de los jóvenes demanda intervenciones complejas y heterogéneas. Son múltiples las variables que están en juego. Por ello se habla de "juventudes" más que de la "juventud" para destacar la multiplicidad de situaciones presentes. Es importante considerar la variabilidad y las diversas formas de las juventudes para su abordaje. Edgar Morin nos habla de la teoría de la complejidad, de las realidades múltiples. La juventud del país es muy diversa y compleja y ello incide al plantear y desarrollar políticas públicas sobre juventud.

Hay situaciones muy dispares. Progresar incide sobre dos bienes públicos esenciales que son el estudio y la salud. Tomando el caso de la educación, allí hay jóvenes que estudian actualmente en diversos ámbitos (secundario, universidad, centro de formación, etc.), otros que quieren hacerlo pero no pueden, otros que ni siquiera ha sido una opción a considerar, otras que estudian y son jefas de hogar, etc. En todo ese

heterogéneo contexto se inserta la medida.

Por lo tanto, se requiere de un fuerte trabajo local desde las organizaciones barriales, parroquias, municipios, etc., para que todos los jóvenes destinatarios del Progresar accedan, inicien, continúen y finalicen sus estudios.

El sistema elegido a través de ANSES y mediante una transferencia es simple en operatoria lo cual resulta sumamente adecuado para dar masividad, pero esto será un proceso más dificultoso en relación, por ejemplo, al seguido con la AUH. También es muy positiva la consideración de guarderías que tanto se requieren.

Llegar a todos se requerirá un compromiso y acompañamiento de todos. A este respecto es recomendable incorporar la figura del orientador o tutor[2], como planteáramos con diversos colegas en base a un análisis más territorial, con eje en el conurbano bonaerense.

Además, aquí también debe notarse que algunos criterios de selectividad de la medida quizá puedan perfeccionarse a futuro. Por ejemplo, la consideración del ingreso de los padres del joven para obtener el beneficio. Se señala que los ingresos de los padres no pueden superar el Salario Mínimo Vital y Móvil (se suman ambos) y se considera el ingreso de los dos por más que estén separados o divorciados. Este punto quizá deba flexibilizarse dado que no todos los chicos de entre 18 a 24 años viven con los padres o si lo hacen a veces es con presupuestos separados. También muchos jóvenes aún cursan en el secundario, expresión de la sobreedad, repitencia y abandono. Igualmente estos son aspectos perfectibles y no deja ser sumamente positivo que sean considerados aquellos padres que perciben la AUH o Asignación por Embarazo puedan, a su vez, percibir este beneficio por estudiar. Es un aspecto clave garantizarles esta oportunidad dado que gran parte de los padres no ha finalizado los estudios básicos, en especial las mujeres. A fines de 2008, el 55,3% de los jefes/as de hogar con niños/as hasta 17 años en el total de aglomerados urbanos del Argentina tenía bajo nivel educativo, es decir, no había finalizado el secundario, y esto ascendía al 82.8% en el 1er quintil de ingresos mientras para el 5to quintil se reducía al 19.5% (Mazzola, 2012).

## Los desafíos en salud, educación e ingresos

Otro desafío central son las redefiniciones que la medida implicará en los programas nacionales y subnacionales dirigidos al mismo sector poblacional ante las incompatibilidades en percepción de ingresos. Las incompatibilidades establecidas importan, por un lado, para una mejor asignación de la inversión, evitando duplicidades y garantizando que se llegue a todos con un piso de ingreso, y por otro lado, posibilita que las provincias tengan mayor aire fiscal para mejorar, por ejemplo, la calidad de

[2] Ver más en Gojzman, Diego (Coord.); Cajade, Andrea; Estigarribia, Maximiliano; Kunica, Sebastián; y Mazzola, Roxana (2010). Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

la salud y educación tan necesaria o profundizar el trabajo en la prevención de las adicciones o fortalecer el trabajo de orientadores que acompañen los procesos de formación e inserción laboral de los jóvenes o los espacios de escucha, encuentro, participación y creación colectiva de los propios jóvenes. Recordemos que al mismo tiempo Progresar generará una mayor demanda sobre los sistemas de salud y educación, destacando la importancia de la articulación federal. Desde los municipios además hay un lugar vital a desempeñar vinculado a potenciar la articulación con empresas para promover la inclusión laboral de los jóvenes.

Sobre todo hay una agenda pendiente vinculada a la necesidad de repensar el rol del Estado nacional en la salud y en la educación. La descentralización se realizó en el marco de un criterio eminentemente fiscal y de las políticas de los '90. Nos debemos una discusión sobre cómo volver a tener un sistema de salud y educación más sólido, justo e integral. Un piso de ingreso no basta si no se potencian las capacidades.

## Vencer estigmatizaciones y trascender paradigmas de antaño

Lograr trascender viejas miradas es clave en estos procesos. La mirada de los jóvenes como "nini" es una etiqueta desconstructiva. Hay que fortalecer una concepción de las juventudes que subraya su reconocimiento como verdaderos actores políticos que, atravesados por múltiples dimensiones, generen nuevas lógicas de actuación y modificación de su entorno. Las juventudes son sujetos políticos que asumen su condición de constructores de nuevas relaciones sociales y transforman los espacios en los que se desarrolla su vida cotidiana (Gojzman y otros, 2010).

La pregunta es si ¿es viable en la práctica avanzar hacia una concepción menos "adultocéntrica" o trascender viejos paradigmas? Tener en cuenta las expectativas, las costumbres y los modos de vida de las juventudes es clave así como avanzar en hacer efectivo uno de los derechos no siempre presentes que es el derecho a la participación, no sólo política, sino en distribución del poder real. Esto implica reconocer a los jóvenes como auténticos actores políticos que piensan, opinan, analizan pero principalmente construyen, aportan ideas y recrean en un contexto de desigualdad que se les impone. Concejos Deliberantes Juveniles, la planificación de un sistema educativo que no los mire de forma pasiva sino como constructores de sentidos y donde los aprendizajes son interactivos, la planificación de ciudades considerando el uso del espacio público y privado que realizan los jóvenes, son ejemplos de medidas al respecto.

Son múltiples así los retos. Incidir sobre la cuestión juvenil es un desafío complejo de abordar donde no hay (ni en ello, ni en ningún otro caso) algo así como una política pública ideal. Lo positivo es que el tema se intenta abordar y con presupuesto. Mejorar y perfeccionar estas medidas está presente en la agenda y por ello abordar y problematizar sus diversas facetas y complejidades adquiere trascendencia así como tener presente la importancia que estas medidas se imbriquen en el marco de un horizonte que entiende que hay un rol central del Estado en ampliar derechos, sostener

la transformación social y mejorar la justicia distributiva, dado que como hemos visto los avances no siempre han sido lineales.

## Reflexiones finales

No existe algo así como una política a favor de las juventudes ideal. Esta afirmación también puede extrapolarse a otros campos de las temáticas que integran la agenda social. Estas deben perfeccionarse, mejorarse de forma continua. Lo que no es soslayable es destinar recursos a la temática y el horizonte de justicia al cual se orientan.

Por muchos años, se trató de imponer que la política social en Argentina se limitara sólo a la lucha contra la pobreza, en los márgenes. Cuando hoy se presenta una fuerte disputa sobre diversos procesos de desarrollo y digo "procesos" en vez de "modelos" para destacar el carácter dinámico y de "blanco móvil" (Mazzola, 2012) que implican, lo que toma lugar son "ideas de justicia" distintas, es decir, de lo considerado justo o correcto con respecto a la asignación de bienes en la sociedad.

Hay que seguir profundizando el nuevo paradigma y hasta trascenderlo, con la mirada siempre en el horizonte de mejorar la justicia distributiva. En este marco resulta relevante repreguntarse a cada momento qué roles se les asigna a la juventud en las políticas en desarrollo. Tenemos que pensar qué tipo de aparato burocrático necesitamos para implementar este tipo de políticas de manera eficaz y eficiente. Hay que revisar el universo de programas de otros paradigmas que todavía existen. Se podría trabajar en una reforma tributaria para garantizar una cobertura de salud digna en todo el país. También se requiere superar el carácter fragmentario del sistema de salud y avanzar hacia un sistema integral de salud, universal con acceso por derecho de ciudadanía y mejorar su calidad. Además, en educación, necesitamos garantizar el acceso, la calidad y terminalidad en la secundaria, que inciden sobre las condiciones laborales y en las familias.

Nuestro proceso histórico nos habla de una conquista de derechos que no siempre ha sido lineal y ascendente. Trascender paradigmas de antaño, y perfeccionar y profundizar el nuevo paradigma valiéndose de diversos instrumentos a disposición, ampliando derechos y apuntando a realizar una distribución del poder real, con eje en la generación del trabajo y participación efectiva, requiere del compromiso y memoria de todos (o de gran parte) de los miembros de la sociedad.

Como señalara en un inicio, los alcances del estudio no pretenden suministrar un análisis acabado sino que es exploratorio y busca sobre todo problematizar, plantear interrogantes y señalar algunos desafíos en la materia. Serán objeto de futuros análisis seguir profundizando el debate y el estudio.

## Referencias bibliográficas

Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil, Problema, Política y Políticas de juventud. En *Última década Nº 16*, Viña del Mar, Medellín.

Balardini, S. (2005). ¿Qué hay de nuevo, viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil. En *Revista Nueva Sociedad*, Nº 200. Fundación Friederich Ebert. Noviembre / Diciembre.

Balardini, S. (Comp.) (2000). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo.* Buenos Aires: CLACSO.

Chaves, M. (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales, 1983-2006. En Papeles de trabajo. *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. ISSN: 1851-2577. Año 2, nº 5, Buenos Aires.

García Delgado, D. (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur (2002-2013). *Documento de Trabajo presentado en el Seminario Internacional, Estado, Mercado y Sociedad*, organizado por CEPES, Chile 21, Fundação Perseu Abramo, Fundación Liber Seregni y Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires: Mimeo.

Gojzman, D. (Coord.). Cajade, Andrea; Estigarribia, Maximiliano; Kunica, Sebastián; y Mazzola, Roxana (2010). *Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes*. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Kessler, G. (1996). Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión. En Konterllnik, I y Jacinto, C. *Adolescencia, pobreza, Educación y Trabajo*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Lupica, C., Cogliandro, G. y Mazzola, R. (2008). Situación laboral de las madres en la Argentina: los desafíos pendientes. *Anuario de la Maternidad,* Observatorio de la Maternidad. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.

Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Nagel, T. (2000). *La última palabra*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía.* Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.

OIT. Bertranou, F. (Coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares.* Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.

Buenos Aires: OIT.

Stiglitz, J. (2003). Capítulo IV. Las fallas de mercado. En *Economía del Sector Público*, pp. 95 a 108. España: Tercera Edición, Antoni Bosch.

Pérez Islas, J. (Coord.) (2000). *Jóvenes e instituciones en México*. 1994-2000. Instituto Mexicano de la Juventud. México: SEP-Instituto Mexicano de la Juventud.

Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Revised Edition. United States: Harvard University Press.

Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined.* Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2013/2014. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos.* Francia: UNESCO.

# ARTICULOS DE INVESTIGACIÓN

# Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad.

*State capacity and state power in the Latin America of the twenty-first century:*
*A political perspective for the analysis of public policy and stateness.*

**Maximiliano Rey***

**Fecha de Recepción:** 05 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 18 de marzo de 2014.

RESUMEN

El artículo aborda el debate reciente sobre la estatalidad, centrándose en la utilización de los conceptos de "capacidad estatal" y "poder del Estado". Realizando una descripción crítica sobre la forma en que los entiende el sentido común académico institucionalista, se cuestiona la forma en que el enfoque consensualista y administrativo se torna preeminente. La clave gira en torno a la mirada que se tiene sobre el Estado. Varios de los análisis que implícita o explícitamente poseen un sesgo neoinstitucionalista, entienden al Estado como un conjunto de reglas de juego que arbitra de forma neutral (y tendiente al consenso) las relaciones entre los actores de la sociedad. Por el contrario, y en función del nuevo contexto histórico-político surgido en América Latina desde comienzos de siglo, el análisis aquí propuesto considera el escenario en que el Estado se transforma en el actor clave en la construcción de un bloque hegemónico con una direccionalidad histórico-política definida. Si se adopta tal enfoque, el análisis del éxito del Estado en concretar sus iniciativas debe conjugar la dimensión macro de la política, en la que el Estado ejerce el poder, con otra dimensión de políticas públicas en que se juega su capacidad.

**Palabras clave:** ***Debate conceptual, Capacidad y Poder estatales, Política y Políticas Públicas.***

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Profesor Adjunto Regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

*ABSTRACT*

The article intends to address the recent debate on stateness, focusing on the uses of the concepts of "state capacity" and "state power". The paper performs a critical account of how the institutionalist common sense understands these concepts and it criticizes the way the consensualist and administrative approach becomes pre-eminent. The interpretative key revolves around the perspective about the State. Several analyzes, that implicitly or explicitly hold a neoinstitutionalist paradigm, understand the State as a set of rules that arbitrates neutrally (and tending to the consensus) the relationships between social actors. In contrast, and according to the new historical -political context emerged in Latin America since the beginning of the century , this article considers the state as the key player in the construction of a hegemonic block with a defined political-historical project. If this approach is adopted, the analysis of the success of the state must combine at least two dimensions. First, the macro dimension of politics, in which the state exercises power; and secondly, the dimension of public policies, that is to say those aspects mainly related with the State capacity.

***Keywords: Conceptual Debate, State Capacity and State Power, Politics and Public Policies.***

## Introducción

El fracaso del proyecto neoliberal en América Latina a fines del siglo XX se constituyó en una oportunidad para replantear la forma en que debía reconstruirse un centro de autoridad política, capacitado para gobernar los procesos complejos característicos de la sociedad actual, en el marco de una reconfiguración del patrón de desarrollo imperante hasta aquel momento.

Con este telón de fondo, la discusión sobre la "capacidad del Estado", que había recobrado fuerza en las postrimerías del neoliberalismo, adquirió aún más importancia en la agenda académica y política.

Aun con cierta generalidad en su definición, esta noción posee la virtud de que se centra en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de las políticas públicas que se propone, de forma de incidir efectivamente en la realidad social. De allí que la mayoría de los análisis tengan como objeto de estudio políticas públicas o sectores de políticas específicos. Pero su debilidad es que el enfoque institucional/organizativo se torna preeminente en esos abordajes. Si bien por lo general se explicita la existencia de una dimensión política de la capacidad estatal, se la conceptualiza institucionalmente y se pone mayor acento sobre las cuestiones que pueden modificarse mediante procesos de rediseño de las "reglas del juego".

Esto se debe, en gran parte, a la mirada que se tiene sobre el Estado. Varios de los análisis que implícita o explícitamente poseen un sesgo académico institucionalista, entienden al Estado como un conjunto de reglas que arbitra de forma neutral (y en pos del consenso) las relaciones entre los actores de la sociedad. Por el contrario, y en función del nuevo contexto histórico-político surgido en América Latina desde comienzos de siglo, el análisis aquí propuesto considera el escenario en que el Estado se transforma en el actor clave en la construcción de un bloque hegemónico con una direccionalidad histórico-política definida.

Para desarrollar este enfoque, el artículo comienza presentando el debate en torno a la "capacidad estatal", lo cual lleva a interrogarse sobre los usos de los conceptos sobre el Estado. Para abordar la mencionada pregunta, el segundo apartado transita una breve descripción de los elementos conceptuales relevantes del "poder" y el tercer apartado hace lo propio con la noción de "capacidad estatal". En conjunto, estas presentaciones conceptuales permiten al siguiente apartado proponer posibles diferencias entre ambas nociones, las cuales constituyen los motivos de la vigorosa emergencia del término "capacidad estatal" en el vocabulario académico, transitando al mismo tiempo algunos elementos deficitarios en que incurre la literatura más trabajada. A su vez, el quinto apartado toma lo propuesto en el anterior para desarrollar rasgos de enfoques de políticas públicas y de análisis político, a partir de cuyo examen crítico proponer una conceptualización diferente (anclada en una visión del Estado distinta), por la cual el primero de esos enfoques es insuficiente sin el segundo y que por ello

vale la pena diferenciar y articular ambos conceptos reseñados en los primeros apartados. El artículo llega a su fin con las conclusiones.

## 1. El debate conceptual

Hacia fines de siglo XX, voces académicas, gubernamentales y de organizaciones de consultoría manifestaron la necesidad de una segunda generación de reformas del Estado, apuntando más a la "modernización" del Estado que a su desmantelamiento (García Delgado, 2001; Rabotnikov, 1999; Bresser Pereira, 1998). A partir de entonces tomó impulso el concepto "capacidades institucionales del Estado", siendo postulado como variable relevante para la calidad de las políticas públicas.

Aún a pesar de que los diversos trabajos que analizaron el tema sólo poseen una definición genérica tras la cual se descubren distintos matices analíticos (miradas sustantivas o formales, diferentes dimensiones del concepto, entendido a partir de variables o de procesos, etc.) y metodológicos (diversas formas de operacionalizar, de medir, etc.) (ver Rodríguez Gustá, 2007), el dominio institucionalista de la ciencia política ha dejado su marca en el enfoque global sobre el tópico.

Menos transitado ha sido el debate académico, el referido a América Latina por lo menos, en lo referido a la relación entre la "capacidad estatal" y otros conceptos históricamente vinculados con el estudio del Estado (tales cómo "autonomía", "poder", "fortaleza") o con procesos sociopolíticos (como "hegemonía", "legitimidad").

De tal forma, varios interrogantes conceptuales todavía no poseen respuesta (o lo tienen desde un enfoque específico, el cual es posible discutir). No se plantea aquí resolverlos definitivamente, sino avanzar con ciertas distinciones analíticas que faciliten pensar más claramente la actualidad de la noción "capacidad estatal" y otras conexas, con la intención de aplicarlas próximamente al Estado argentino.

En tal sentido, una cuestión primaria a preguntarse es la utilidad del concepto mencionado, lo cual remite a su especificidad. Vale decir, para ser una noción relevante debiera poseer cierto significado que no quepa en otros conceptos ya elaborados sobre el Estado.

Por ejemplo, el "poder" ha merecido ríos de tinta y se ha aplicado con intensidad al Estado. ¿Qué ilumina el concepto "capacidad" que no esté presente ya en el de poder? ¿Su aplicación a un caso nacional mejora el entendimiento y operación sobre éste?

Este segundo interrogante es importante desde el punto de vista de la función práctica de las ciencias sociales y los conceptos que utiliza. Sin adentrarse en el debate sobre el rol de la academia en su sociedad, aquí se pretende realizar pero exceder la mirada estrictamente descriptiva-explicativa, para coadyuvar a un proceso colectivo de construcción de un enfoque particular sobre el Estado, alejado del "sentido común" que se ha forjado "con fuerte influencia de los liderazgos teóricos institucionalistas de las sociedades anglosajonas" (Acuña-Chudnovsky, 2013:25).

La primera pregunta arriba presentada es relevante en términos del debate conceptual, puesto que no poca literatura sobre la capacidad del Estado tiene muy presente el ya clásico trabajo de Mann (1991), el cual desagrega el poder entre una versión despótica y otra infraestructural. En tal dirección, participantes del debate sobre estatalidad en América Latina tales como Giraudi (2012) y Soifer (2012) asemejan "capacidad" a "poder" e inclusive también a "fortaleza" (siempre referidos al Estado).

No solo esta literatura solapa conceptos. Bresser Pereira (1995) acuerda con Przeworski (1990) en la idea de Estado autónomo, "capaz de realizar sus propios objetivos e implementar sus políticas. En este caso, lo que tenemos, en verdad, es un Estado fuerte, saludable desde el punto de vista fiscal, que dispone de crédito público, y cuenta con un gobierno dotado del efectivo poder de gobernar, en la medida en que posee legitimidad; o sea, cuenta con sólido apoyo en la sociedad".

Como es simple observar en la cita, aún cuando se pueda intuir un sentido de causalidad (explicitado en el caso de la legitimidad), no se distingue la autonomía de la fortaleza y más importante, se define a esta última haciendo referencia al "efectivo poder de gobernar" y se utiliza la palabra "capaz" para remitir a la implementación de políticas.

Tomando en cuenta estos antecedentes, pareciera concluirse que la últimamente tan utilizada "capacidad estatal" no es otra cosa que una nueva forma de llamar a un tipo del poder del Estado. Sin embargo, la perspectiva aquí utilizada argumenta que: a) analíticamente, puede ser útil diferenciarlas como dimensiones distintas (aunque relacionadas) de un mismo fenómeno; b) esta funcionalidad de la separación cobra existencia si se adopta un enfoque desligado del sesgo consensual preeminente en el institucionalismo.

Para sostener dichas afirmaciones se debe realizar una breve síntesis de lo que se entiende por cada uno de estos términos, que no pretende ser un estado del arte sino mostrar en términos básicos sus rasgos centrales.

## 2. El Poder (del Estado)

Desde diversas disciplinas se ha debatido incesantemente sobre la naturaleza y características del "poder", y si bien las perspectivas son tantas que se pueden hallar múltiples definiciones y dimensiones del mismo, en la base de las versiones políticas que más influencia han tenido hasta nuestros días se encuentra la influencia de un sujeto sobre otro.

A partir de aquí se abren varias posibilidades, centralmente en lo tocante al tipo de dicha influencia y al modo de efectivizarse.

Una definición usualmente citada remite a la probabilidad de imposición de una voluntad sobre otra, aún contra la resistencia de la segunda. Ello implica la existencia de relaciones jerárquicas de mando-obediencia. Esta conceptualización, muy citada

desde la obra de Weber (1996), es compartida por un amplio espectro de teóricos clásicos, desde la tradición marxista hasta Clausewitz, pasando por autores tan diversos como Voltaire o Sorel. En todos ellos, el elemento central del poder es el mando, al punto que no es De Jouvenel (1998) un autor extremo al ponderarlo como "la cosa sin la cual [el poder] no puede ser: la esencia es el mando".

En consecuencia, el poder está estrechamente vinculado a la violencia, puesto que es la forma más efectiva de imponer la obediencia. Y aunque esta noción no es de aplicación exclusiva al Estado[1], su utilización en referencia al mismo asienta en el monopolio de la violencia el argumento último de su especificidad.

De todas formas, los tipos de legitimidad elaborados por el propio Weber hacen notar que la violencia no es el medio habitual en que se funda el poder, sino que existen otros mecanismos que propician la obediencia.

Con el desarrollo de los estudios sobre la temática se amplió este sendero analítico, y en lo que a este artículo importa, de manera sencilla se puede hacer la diferenciación entre el ya mencionado tipo de poder anclado en la utilización de recursos de control o imposición y otro tipo de poder centrado en la influencia del convencimiento. Vale decir, se diferencia entre poder por coacción, en el cual se obliga a alguien a cierta conducta y poder por persuasión, en el cual ese alguien es convencido de alguna manera. Los motivos del convencimiento son varios, algunos de ellos acercando la temática a una visión consensual.

Sin ni siquiera pretender hacer un repaso rápido de la enorme producción intelectual sobre el tema, sino sólo ejemplificar conceptualizaciones útiles a la cuestión aquí tratada, se puede citar desde los clásicos tipos de legitimidad de la perspectiva weberiana, pasando por las tres dimensiones del poder de Lukes (1985) y llegar hasta el trabajo de Joseph Nye (2004) diferenciando entre el "poder duro" (que se vale de la fuerza militar o la presión económica) y el "poder blando" (que descansa en la persuasión cultural o ideológica).[2]

Los tres tipos de recursos aludidos (militar, económico o ideológico) remiten también a Michael Mann (1991), quien los toma como recursos sustantivos pero diferencia entre dimensiones del poder: la "despótica" y la "infraestructural". Vale la pena detenerse aquí porque, como se dijo, tuvo gran influencia en la literatura reciente sobre la estatalidad.

Siendo el primer tipo de poder mencionado característico de formatos estatales antiguos, se define como "el abanico de acciones que la elite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil" (Mann,

—

[1] Así como debe notarse que el tema aquí estudiado tiene en la relación entre el Estado y la sociedad civil su principal foco, no debe olvidarse que existe un tema conexo en la distribución del poder al interior del Estado, pensado en términos de la división horizontal y vertical del poder: entre los diferentes poderes del Estado (PEN, PLN y PJN) y entre los diferentes niveles jurisdiccionales (Estado nacional y estados provinciales). Las derivas posibles y la forma de estudiarlas constituyen un desafío en sí mismo al estudio del poder.

[2] Debe explicitarse que los recursos de poder son analíticamente diferentes del concepto "poder" y que la pretendida correspondencia exclusiva entre recursos de violencia y poder duro por un lado y recursos simbólicos o económicos y poder flexible (influencia) por otro, debiera verificarse en cada situación empírica.

1991:19). Este poder es eminentemente "distributivo", noción que Mann utiliza para significar juegos de suma cero en el que uno de los jugadores se lleva lo que el otro pierde, siendo en este caso `el otro´ los actores sociales a los cuales la élite estatal le impondría los costos del asunto en cuestión. Y al mismo tiempo tiende a reforzar la homogeneidad interna de los actores estatales.

En definitiva, esta dimensión del poder es característicamente unilateral, más allá del recurso de poder que se utilice, aún cuando no es difícil imaginar una "afinidad electiva" con la amenaza (latente) de la violencia. Se encuentra, entonces y más allá de que Mann no lo ilumine de ésta forma, cercano al concepto tradicional de poder.

Por su parte, el poder infraestructural, es "la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país" (Mann, 1991:20). El autor lo califica como un poder colectivo, que atraviesa la sociedad y por ende "coordina la vida social a través de las infraestructuras estatales" (Mann, 1997:90).

Esta definición es bien interesante para el tema aquí debatido, puesto que posee varias derivaciones a visitar y que se pueden se relacionarán luego con la capacidad estatal.

En primer lugar, esta conceptualización del poder infraestructural puede ser diseccionada en dos grandes componentes: a) el relativo a la penetración a través de la que se aumenta el alcance funcional y territorial del Estado; b) pero este alcance no significa la extensión de la imposición, sino que adopta una lógica colectiva. Vale decir, analíticamente diferenciables, el primer componente (a) supone un posicionamiento del Estado como modo de coordinación de los asuntos de la vida social. Como afirma Bertranou (2013), "tiene que ver con cuántas nuevas instancias de coordinación social tienen su eje en el Estado", esto es, qué funciones adopta el Estado, de modo que los ámbitos en los cuales éstas se desarrollan son publificados, son asuntos de los individuos que quedan bajo la coordinación pública del Estado.

Esta coordinación, según Mann, se realiza de forma tecnológica: este poder es característico del Estado moderno en base al crecimiento de "tecnologías logísticas que han ayudado a la penetración efectiva del Estado en la vida social" (1991:24). Vale decir, se trata de elementos dados por el avance productivo de las sociedades humanas que le permiten a un ente (el Estado), diferenciado de la sociedad, poner bajo su égida ciertos asuntos sociales y "poner en ejecución" sus decisiones. Mann (1991:25) lo dice explícitamente: "son parte del desarrollo social general, parte del crecimiento de las capacidades en aumento de los seres humanos para la movilización social colectiva de los recursos".

Si bien es llamativo que el núcleo de este poder resida en las herramientas tecnológicas que permiten desarrollo logístico más que en el papel de lo político, la lógica relacional queda confirmada con el segundo componente de la definición presentado (b), el cual afirma que la dimensión infraestructural del poder es proclive a un juego de suma positiva, que articula la acción de varios actores para de tal manera mejorar sus posiciones frente a terceros o sobre la naturaleza. Vale decir, el mencio-

nado aumento de la penetración del Estado no se verifica unilateralmente, no se lo encuentra a éste imponiendo decisiones en soledad.

Sintetizando lo presentado hasta aquí, el poder implica la influencia sobre el comportamiento de otros, pero éste puede ser pensado de dos maneras básicas. En primer lugar, una concepción dura del término, significando la imposición sobre el otro; en segundo lugar, desde una perspectiva más flexible se sostiene la posibilidad de que en la decisión sobre la que gire el asunto se incluya alguna participación del otro.[3]

Aplicado el concepto "poder" al Estado, en la definición tradicional éste impone su voluntad sobre los actores sociales, pero al mismo tiempo su concreción depende de diversos recursos de poder (militares, económicos, políticos, simbólicos) y puede adquirir maneras diversas (si es una imposición lisa y llana o tiene rasgos consensuales, y analíticamente distinguibles pero empíricamente acopladas a las anteriores, si es para producir efectos distributivos o colectivos).

En consecuencia, no es descabellado afirmar que estas diferentes maneras permitan distinguir los conceptos, dejando la idea de "poder" como imposición de la voluntad y generando otra palabra que resignifique la relación entre dos actores en la cual uno guía según su voluntad pero apoyándose en "el otro", lo cual implica reconocerle cierto grado de "voz" y ofrecerle cierto nivel de recompensa.[4]

A efectos de continuar diferenciando, se pueden plantear variables relacionadas con el poder.[5] En tal sentido cuentan la autonomía y la hegemonía.

Ambos tópicos han sido analizados vastamente por diferentes corrientes de pensamiento. Respecto de la autonomía, el debate marxista de la segunda postguerra le adosó el término "relativa", en el entendimiento que el poder político no necesariamente respondía directamente a un actor o fracción del capital, sino que podía ser autónomos de estos pero no de la relación social capitalista, de la cual es tributario el Estado de diferentes maneras, siendo una de las más importantes la posibilidad de financiamiento del mismo (atado a la acumulación capitalista). Sin entrar en la profundidad del debate, lo interesante es centrarse en el grado de libertad para adoptar sus decisiones que posee un Estado dado en un momento determinado respecto de los actores socialmente dominantes.

Por su parte, en una de las tradiciones de pensamiento que más la ha conceptualizado -la gramsciana-, la hegemonía remitía a "dirección intelectual y moral" (ver Portelli, 1973:14; Bobbio, 1985:360) de un sistema social. Esta concepción excede el significado de dirección política, esto es, de la alianza entre clases o sectores de clases, para dirigirse a la elaboración de una concepción del mundo (en la cual se subsumen

—

[3] Ciertamente no es menor de qué tipo y grado sea este "alguna", pero queda para otro debate del aquí promovido.

[4] No sería exactamente igual a la distinción entre poder descarnado por un lado y dominio (como expresión de la aceptación) por el otro, puesto que en la modalidad infraestructural del poder, "el otro" no sigue, aunque convencido por el motivo que sea, la voluntad del detentador del poder, sino que es co-partícipe (en alguna medida) de la decisión con éste.

[5] Desde diferentes perspectivas se las puede pensar como condiciones de posibilidad o como consecuencias.

desde el sentido común hasta la filosofía).[6]

Más allá del grado de rigidez que se utilice para interpretar el concepto, lo interesante para el tema aquí tratado es que los movimientos hegemónicos van de la mano de la construcción (o su intento) de un sujeto político, que no es lo mismo que pensar en coaliciones de actores de políticas públicas.

Este sujeto político es el resultado de la reunión de sectores sociales con diferencias identitarias (por cuestiones sociales, culturales, étnicas, etc.), en rededor de un significante que estructura el campo político.

## 3. La Capacidad Estatal

Aún habiendo decantado un significado general de la misma, el cual remite a que un curso de acción planeado efectivamente se concrete, se mantiene la variación de enfoques en un conjunto de cuestiones.

Tal como la describe cierta parte de los trabajos sobre el tema, no necesariamente hace referencia directamente al hecho de la concreción de determinada acción querida, sino que también es posible enfocarla en la característica de un sujeto, a saber, la aptitud o pericia para concretar las políticas que idea.

La noción "capacidad estatal" así construida se presenta, por ejemplo, en dos autores que han sido largamente citados. Una de las teóricas que más ha trabajado el concepto 'capacidad', *Merilee Grindle* (1997:34), ha aportado la siguiente definición básica: "la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable". También Fabián Repetto (2003:6) colaboró a partir de una buena recopilación de la literatura existente, entendiendo a la capacidad estatal como "la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social…"[7]

Esta definición hace eje en la "aptitud" pero tiende lazos con otras dos variables[8], que en los trabajos sobre el tema habitualmente no quedan explicitadas: los elementos y condiciones, y el resultado.

—

[6] En este fenómeno cobran fuerza variables ideológico-culturales, sobre la base de características de la estructura material, sobre lo cual la perspectiva citada ha producido abundante conceptualización.

[7] Ciertamente hay otra parte de la literatura que la define por el hecho en sí mismo. Como ejemplo muy citado, y por la negativa (es decir, por el lado de la falta o "brecha" de capacidades), Ozslak y Orellana (2001:3) entienden la "capacidad" en función del resultado: "Entre lo que las organizaciones ambicionan hacer (su "aspiración" en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen, existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas requeridas, aunque las brechas corresponden a características de las organizaciones o programas en que se concretizan las anteriores.

[8] A su vez, si se adopta una lógica analítica de procesos más que de variables, se puede agregar al encadenamiento de sucesos que acontece dando forma al proceso, que incluye el status de los actores que lo generan y/o participan (ver Rodríguez Gustá, 2007).

De esa forma, alguna literatura entiende que la capacidad estatal no apunta sólo y simplemente a un resultado (políticas efectivamente implementadas), sino a la pericia para poner en juego diferentes herramientas y mecanismos políticos y administrativos, en torno de acciones concretas del Estado, convencionalmente llamadas políticas públicas. En tal sentido, si bien es posible discernir los elementos que originan o que se pueden pensar como condiciones, la característica de los actores para ponerlos en juego es parte del concepto, al igual que el resultado. Pareciera que cuando se alcanza éste es porque existió la capacidad estatal de movilizar los elementos necesarios.[9]

Para otra literatura es menester diferenciar analíticamente la capacidad estatal, como una serie de aptitudes, de los elementos y condiciones que la generan y los resultados que se obtienen a partir de la misma.

En esta senda, acordando con Bertranou (2013:26) se puede sostener que los elementos que dan cuenta de la existencia de capacidad estatal son: las autorizaciones legales y de legitimidad; la organización y medios de acción y el capital de acción interorganizacional.

Estos diversos elementos de la "capacidad estatal" dan pié para desagregarla en facetas o dimensiones.[10] En primer lugar, se puede identificar una dimensión administrativa, asociada a las características de cada organización estatal. Por tal se entiende la estructura interna del aparato del Estado, en sus diferentes variables componentes.

Siguiendo un muy citado trabajo de Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (2001:7) establecen las siguientes: leyes, reglas, normas y "reglas de juego"; relaciones interinstitucionales; estructura organizacional interna y distribución de funciones; capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; políticas de personal y sistema de recompensas; capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas.

No es aquí el lugar para desarrollar las diferentes propuestas sobre estás cuestiones, que giraron principalmente en torno de la disputa entre los modos de gestión (post) weberiano, managerialista y participativo (ver Rey, 2013), pero sí son de destacar dos cuestiones:

a) gran parte de la literatura hizo hincapié en la coherencia interna de los cuerpos estatales, la cual venía asociada a la valía de los cuadros administrativos (Evans, 2003). Alonso (2007:19) lo expone claramente: "resulta fundamental la existencia de un funcionariado altamente calificado, que detente conocimientos pertinentes en las agencias más especializadas y que se caracterice por la probidad administrativa. El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización estatal capaz de ofrecer

—

[9] A su vez, si se adopta una lógica analítica de procesos más que de variables, se puede agregar al encadenamiento de sucesos que acontece dando forma al proceso, que incluye el status de los actores que lo generan y/o participan (ver Rodríguez Gustá, 2007).

[10] La diferencia entre elementos (componentes) y dimensiones de la capacidad estatal es explicada por Bertranou (2013:21), según quien las dimensiones son desagregaciones de la capacidad "según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. Es importante hacer estas distinciones porque algunas dimensiones dan pie a pensar o sugerir componentes intervinientes [...] pero no establecen de manera precisa estos componentes o identifican claramente los macro o micro factores intervinientes".

incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un *ethos* profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público";

b) Más tarde pero con suficiente fortaleza, también se hizo foco en la cuestión de la coordinación entre las agencias estatales. Aquí tanto la literatura organizacional como la de gestión intergubernamental exponen múltiples variantes, aunque muchas de ellas coinciden en que sus soluciones por lo general necesitan de la voluntad y capacidad de los diferentes actores gubernamentales para llegar a acuerdos e intercambiar recursos, que armonicen posturas y reduzcan costos de cada uno de ellos (ver por ejemplo Isuani, 2005; Rey 2013). En tal sentido, la base conceptual radica en la idea de reducir la incertidumbre de cada actor sobre el comportamiento de los demás. Para ello, la apelación a la "confianza"[11] es uno de los elementos a los que comúnmente se apuesta, hermanada al logro de cierto grado de conciencia de conjunto.[12]

En segundo lugar, se puede pensar otra dimensión denominada capacidad política (Repetto, 2007) o capacidades estatales de segundo orden (Berretta *et. al.:* 2005), surgida del entendimiento de que las políticas públicas se conforman y desarrollan de modo relacional, en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal[13] pero también de la sociedad[14].

En tal sentido, la capacidad estatal implica la habilidad de los actores estatales para articular con los actores sociales las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben.

Aquí emerge la obvia naturaleza relacional del concepto "capacidad estatal", por

[11] El grado de confianza en el terreno de una administración pública posee vínculos con los lazos de confianza que existen en su sociedad en general y en su sistema político en particular, temas que exceden este artículo.

[12] Cuando comenzó a pensarse la capacidad administrativa del Estado estaba muy presente la visión managerialista que reduce el tópico 'gestión pública' a una consideración administrativista de superación del paradigma weberiano, por medio de prácticas de gestión ancladas en la lógica mercantil propia de la empresa privada. Como ejemplo relevante, el *new public management* posee entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales, promoviendo la fragmentación de las estructuras públicas. Una de las consecuencias de esta `receta´ es que debilita la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación global.

[13] Al estar constituido por un conjunto de actores que no necesariamente actúan en sintonía, el Estado enfrenta problemas de acción colectiva a su interior. Por lo general, éstos se analizan sobre un Estado, usualmente un Estado-nacional. Sin embargo, en Argentina (como en otros países federales), fruto de dinámicas históricas de conformación de la nación y de procesos de ampliación de los servicios tendientes a satisfacer los derechos de ciudadanía, existen dos problemas básicos de articulación del sistema de gobierno: el horizontal, referido a las agencias de un mismo nivel jurisdiccional y el vertical, que incumbe a los diferentes niveles jurisdiccionales.

[14] Así como el final del siglo XX vio imponerse al neoliberalismo, también observó un cambio de orden societal, por el cual la forma global en que se conceptualizaba la relación del Estado con su sociedad comenzó a transitar nuevos senderos. Aún con diferencias en otros aspectos, la mayoría de las vertientes teóricas compartieron la idea de deconstruir el carácter autosuficiente del Estado. De tal modo, la complejización de la sociedad y la creciente interdependencia en el origen de las problemáticas públicas elevó la consideración que se tenía de la idea de participación de los actores sociales y la colaboración de la propia sociedad pasó a ser estimada condición necesaria en orden al buen desarrollo de las políticas públicas. En consecuencia, se sustituyó la idea del Estado como productor exclusivo del bienestar social por la concepción de la colaboración entre el Estado y la sociedad, proceso que en América Latina se vio apuntalado por la vuelta del sistema democrático ocurrido en gran parte de la región durante aquellos años.

la cual se entiende que el acuerdo entre élites no es el único factor determinante de la implementación de políticas, sino que se necesita cuando menos de cierto consenso entre los actores implicados. En este sentido, el concepto "capacidad política" del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte de las agencias estatales, para lograr sus objetivos de políticas, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996).[15]

## 4. ¿Qué diferencia a la Capacidad Estatal del Poder del Estado?

Llegados a este punto, puede avanzarse sobre la diferencia conceptual entre "capacidad estatal" y "poder del Estado". Si bien en un primer momento parecieran pasibles de igualarse, en tanto ambas son construcciones analíticas que iluminan relaciones de influencia entre (actores de) el Estado y la sociedad con un objetivo determinado, la utilización de ambas debiera reservarse para hechos y fenómenos conceptualmente diferentes, que debieran articularse para una análisis completo.

De una lectura informada teóricamente de la literatura reciente se puede especular con diferentes motivos por los cuales se ha utilizado tanto el término "capacidad estatal", dos de ellos relevantes para la discusión encarada en éste artículo: uno teórico con repercusión nominal/simbólica y otro referido al nivel analítico en que se sitúan los fenómenos conceptualizados.

En lo relativo al primer motivo, de índole teórico-nominativo, la "capacidad estatal" sirvió para remitir al fenómeno de la concreción de la voluntad estatal en su entorno social (constituido de actores sociales de los cuales se debe contar con su participación) pero sustrayéndole los elementos más coactivos del fenómeno, muy asociados al concepto "poder". Vale decir, dados los cambios societales de fines del siglo XX y las concomitantes transformaciones en la forma de dirigir los asuntos públicos (plasmada en la emergencia de la noción de governance), la capacidad estatal estaría revestida de una impronta relacional y consensual, superadora de la mera suficiencia del Estado y/o la imposición de los recursos de violencia, a los que es asociada la versión tradicional del poder.[16]

—

[15] Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como "autonomía enraizada". Según el mismo, el aislamiento burocrático de un aparato administrativo weberiano y cohesionado, no debe ser pensado en términos antitéticos con una intensa inmersión en la estructura social que circunda al Estado. Por el contrario, "de lo que se trata es de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas" (Evans, 1996:547).Avanzando en su sentido, el concepto "enraizamiento" puede ser referido a un tipo de relacionamiento de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales autónomos que pueden articular intereses comunes.

[16] Si bien es cierto que se puede realizar esta operación semántica diferenciando dos versiones de poder (como, por ejemplo, hizo Mann), la carga simbólica del concepto es más fácil de eludir utilizando uno nuevo.

La literatura argentina estuvo muy influenciada por tal visión, en la senda trazada por el muy leído trabajo de Evans (1996). Dos citas[17] ejemplifican esto:

> la capacidad de inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas […] La relación entre el poder del Estado y el de los actores sociales no debe ser entendido como un juego de suma cero […] La intervención del Estado en determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes... (Alonso, 1997:20);

> El concepto de capacidad relacional tiene la potencialidad de describir no la regulación imperativa (que puede ser mejor captada a partir de la moción de capacidades técnico-administrativas), sino la capacidad de estimular voluntariamente acciones productivas por parte de actores estatales, estableciendo nuevos arreglos institucionales de colaboración público-privada (Bertranou, 2013:22).

Ambos autores citados hacen referencia a que el concepto de poder despótico de Mann (1991), el que se realiza de manera unilateral, necesita capacidades burocráticas (no políticas), pero que la complejización de los asuntos políticos a lo largo de la historia coloca severas restricciones a su despliegue en la actualidad. Sería, entonces, la hora del poder infraestructural (capacidad relacional o política) que se construye generando puentes institucionales de índole cooperativo con los actores relevantes de cada sector de política. Queda clara la afinidad teórica con la idea del consenso, que incluso se podría articular con la idea de disfuncionalidad del conflicto que poseen las miradas neoinstitucionalistas.

Esto último da pié para explicitar concretamente el enfoque conceptual que ha utilizado gran parte de esta literatura: el sesgo institucionalista.[18] Si bien en la mayoría de las conceptualizaciones más importantes sobre el tema se distingue la dimensión institucional como una entre tantas, no es casualidad que al concepto aquí debatido se lo conozca también como "capacidad institucional del Estado" y que en la práctica se le otorgue a las "reglas del juego" un sitial preferencial.

Así entendida, la posibilidad de concretizar los planes ideados se aleja de las relaciones de fuerzas estructurales y de las construcciones de poder político a nivel macro para ceñirse a los marcos normativos que vinculan a los actores relevantes de cada sector de políticas. El camino a seguir, en tal caso, en términos del fortalecimiento de

—

[17] De autores que claramente no forman parte del "sentido común" afincado en el neoinstitucionalismo.

[18] En el neoinstitucionalismo confluyen perspectivas teóricas que coinciden en la importancia de las instituciones pero difieren en una serie de cuestiones de gran peso conceptual (ver Hall y Taylor, 1996). Como no es relevante para la temática, aquí no se abundará en detalles sobre estas divergencias y se deja en claro que cuando se hace referencia a neoinstitucionalismo se alude a la mirada más cercana al individualismo metodológico en términos teóricos.

la capacidad estatal es la construcción de instituciones que minimicen los problemas de coordinación existentes en toda interacción entre actores sociales. La concepción del Estado que hay por detrás de esta idea es la de un árbitro de relaciones libres y no conflictivas entre los jugadores sociales.[19]

Una mirada menos institucionalista no menospreciaría las reglamentaciones que enmarcan el funcionamiento de la sociedad, pero pondría en primer plano a la capacidad del Estado en clave política, lo cual implica la interpelación de actores sociales con una direccionalidad histórico-política definida. Como se ha mencionado, el uso habitual del primer concepto ha sido diferente, también en parte por el segundo motivo que se expone a continuación, el cual hace válida la distinción entre uno y otro.

El segundo motivo por la cual se ha "puesto de moda" el concepto "capacidad estatal" es que, tal como se definió previamente, implica un resultado que es la concreción de la política pública diseñada. Por tanto, se encuentra analíticamente situada en el nivel de las políticas públicas[20] más que de la política.

De tal forma, la capacidad estatal hace referencia a un organismo o a un sector de políticas más que a la conducción de la globalidad del Estado y entonces queda vinculada a las tareas que debe desarrollar el organismo/sector de políticas del que se trate. Así, existiría una especificidad de la capacidad estatal según qué organismo/sector de políticas sea, en función del mandato que el Estado le asigna, lo cual llena de sustancia al concepto. Pero debe notarse, entonces, que la sustancia del mismo parte de un enfoque, sino micro, por lo menos recortado, que permite desagregar al Estado en sus

[19] Aún reconociendo que los varios neoinstitucionalismos tienen grandes diferencias entre sí, Acuña y Chudnovsky (2013:49) entienden que "al neoinstitucionalismo no le queda mayor espacio analítico para reconocer que el conflicto es un factor necesaria e ineludiblemente constitutivo de los procesos políticos". A continuación afirman que "leer el conflicto como una anomalía ineludiblemente responde teórica y normativamente a un entendimiento conservador".
Vilas (2012:46) sigue un sendero similar al afirmar que diversas literaturas englobadas como neoinstitucionalismo "rápidamente ceden el paso a proposiciones normativas que prestan poca atención a los datos tozudos de los escenarios y los actores". El autor realiza esta apreciación para advertir que según sea el proyecto de organización colectivo de una sociedad, serán sus instituciones. Por el contrario, "la atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y objetivos a cuya consecución se ordenan priva de significado y utilidad sustantiva al análisis".
Lógica similar se encuentra en el tratamiento neoinstitucionalista del liderazgo presidencial fuerte, al cual usualmente asocian a debilidad institucional. Esta perspectiva no situada del liderazgo, pierde de vista que el mismo puede ser "republicano" o no, según la construcción política en que se sustente.

[20] La siguiente explicación de Bernazza (2011:4) sobre la perspectiva adoptada por los *policy studies* prefigura los argumentos esgrimidos en este artículo: "el origen del concepto de políticas públicas es fácilmente rastreable. Puede encontrarse en la bibliografía anglosajona, especialmente norteamericana, a partir de la década del 50, cuando el ámbito académico trató de producir propuestas a los gobiernos de posguerra. Este paradigma operó produciendo definiciones y métodos de análisis de la acción política para proponer, desde la académica, aquella racionalidad que parecía faltar en los sujetos abocados al gobierno y la administración […] *Public policy* hace alusión a las administración de lo público, sin referencia a los intereses en juego que produjeron la plataforma de gobierno vigente en cada momento […] Este estudio pareciera centrarse en la acción política que acontece una vez superados los conflictos y dirimidas las cuestiones de poder. En este escenario ya están definidos los vencedores y vencidos. La política pública, como producto del sistema político, se desentiende de las cualidades del orden establecido y de la validez de ese orden".

varios organismos/sectores componentes, y no de un enfoque que, aunque situado, analice al Estado como un todo, en función de la orientación global que le pretenda imponer al desarrollo de la vida sociopolítica del país.

En síntesis, esta diferencia entre el "poder" desarrollándose en el nivel de la política y la "capacidad estatal" en el de las políticas públicas va de la mano con la idea de que el primero remite al Estado de forma agregada como elemento político de una relación social, mientras el segundo observa lo sucedido en las organizaciones del Estado al implementar políticas públicas.[21]

El punto central a cuestionar, en los análisis que observan de tal forma la "capacidad estatal", no es que sea imposible que diferentes sectores de un Estado dado tengan, en la práctica, distintas capacidades, sino que el estudio de esas capacidades queda trunco si se olvida a lo que aquí llamamos "poder", puesto que difícilmente los procesos que dan forma a la relación social de la cual es parte el Estado no posean algún tipo de impacto sobre los (o al menos, algunos) sectores de políticas en que puede dividirse la actividad estatal.

Precisamente por la posibilidad de diferencias entre sectores de políticas públicas, el párrafo anterior no significa que la separación analítica del accionar estatal en diferentes tipos de políticas públicas no favorezca el análisis. Pero éste debe ser puesto en relación con la dimensión (macro)política.

## 5. El estudio de las políticas públicas y su articulación con el análisis de la política

Una de las perspectivas más trabajadas sobre la diferenciación de políticas públicas es la inaugurada, hace ya tiempo, por Theodore Lowi (1996).[22] Este trazó los tipos de políticas públicas según el impacto que tengan en la sociedad, sacando del eje la temática a la cual estén referidas (por ejemplo, educación, ambiente, transporte, etc.). Concretamente, cruzó dos dimensiones (grado de agregación y tipo de coerción) para generar cuatro tipos de política pública (distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes), cada una de las cuales crea su propia modalidad de arena de poder.

El enfoque de Lowi es un clásico, imposible de obviar como referencia cuando se encara la tarea de analizar políticas públicas, pero no es el único posible. De hecho, ha concitado un arduo debate sobre la construcción de las categorías, la forma de medirlas, etc. (ver Smith, 2002). Una de las revisiones sobre dicha tipología es la de

—

[21] Es sintomático de ello que en su completísimo repaso de las diferentes consideraciones de la "capacidad estatal", Bertranou (2013:24) afirma que "los distintos enfoques sobre los componentes de capacidad [...] tienen la particularidad de compartir la mayor parte de los factores, seguramente porque los elementos que caracterizan a la organización y a su función de producción, núcleo central de la capacidad han sido identificados hace mucho tiempo por la teoría organizacional".

[22] La primera edición del Artículo es del año 1964.

Wilson (1995), quien la simplificó cruzando las variables costes (difusos o concentrados) y beneficios (difusos o concentrados), a partir de lo cual también reconoció cuatro arenas de políticas: distributiva[23], redistributiva[24], reguladora y mayoritaria.

Como el debate en torno a la tipología no ha cesado, las adaptaciones a cada análisis concreto a emprender pueden ser mayúsculas (incluso y a pesar de Lowi, tomando en consideración las peculiaridades de cada sector de políticas). Pero, como se habrá advertido, hay un elemento conceptual que es interesante destacar en ésta perspectiva: propone que existe un vínculo directo entre el tipo de políticas públicas y la forma que adoptan las relaciones de poder.

El argumento es bien directo y sencillo: los productos (bienes y servicios -o la expectativa sobre los mismos-) generados por las políticas públicas provocan determinadas respuestas de los afectados. Pero como los productos no son todos iguales, pueden afectar de diferente forma a los actores sociales. La conclusión es que, en términos analíticos, el meollo de la cuestión es categorizar los diferentes tipos de políticas posibles (en términos de lo que producen), dado que según los rasgos que posean generarán una dinámica política más o menos cercana a la activación de actores, a la conformación de coaliciones y por ende más tendientes al consenso o al conflicto. Esto último es lo mismo que afirmar que cada tipo de política dará forma a su propio tipo de arena de poder: "la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específi-

—

[23] Según Lowi, en el tipo de política distributiva, debido a la posibilidad de desagregar los beneficios y a la desconexión entre los diversos asuntos a tratar, "la multiplicación de los intereses y de los canales de acceso es inevitable y, en consecuencia, es fácil reducir el conflicto" (Lowi,1996:105), por lo que hay una dinámica de "no interferencia mutua" (ni conflicto ni cooperación en base a identidad material o simbólica, sino apoyo recíproco entre actores que tienen poco en común), la cual proporcionan las bases para "liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas" (Aguilar Villanueva, 1996:9). Dentro de este tipo se encuentran políticas que distribuyen beneficios (subsidios, subvenciones, propiedad, etc.)
En el debate posterior aquí ejemplificado con Wilson (1995), en este tipo de política "los costos están dispersos y los beneficios concentrados, por lo que el juego político será no conflictivo […] Así, ésta es una arena en la que sólo entran dos tipos de actores: el Estado y los grupos ganadores. En este caso, la política pública tiende a tener objetivos claros que organizaciones unificadas ejecutan coordinadamente. La política industrial, frecuentemente proteccionista y subsidiadora entraría en este tipo" (Méndez, 1998:190).

[24] El tipo de política redistributiva se asemeja a lo pensado por las perspectivas de índole clasista: "[L]os asuntos que implican redistribución inciden más profundamente que cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas. Si en algún momento existe cohesión dentro de las asociaciones hegemónicas, esta ocurre en los asuntos redistributivos" (Lowi, 1996:112-113). De tal forma, dada "la estabilidad y el impasse (o equilibrio) entre las clases fundamentales de la sociedad, la estructura política de la arena distributiva parece estabilizarse, virtualmente institucionalizarse […] su estabilidad depende de intereses compartidos" (Lowi, 1996:114). Este tipo de políticas incluye aquellas que afectan no al uso de la propiedad (como las regulatorias) sino a las relaciones de propiedad misma, al poder y prestigio social establecidos.
Según la literatura que siguió a Lowi, "tanto los costes como los beneficios están concentrados, por lo que los perdedores también están presentes en la arena, enfrentándose directamente con los ganadores […] En este caso el juego político es de suma cero y el conflicto es alto. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos […] un buen ejemplo podría ser la política del presupuesto público o la salarial" (Méndez, 1998:191).

co de relación política" (Lowi, 1996:105).[25]

Lo novedoso (en su tiempo) de esta mirada es que postula una relación entre *policies y politics* que va de las primeras hacia las segundas, a diferencia de lo planteado tradicionalmente, por ejemplo por los pluralistas, marxistas, elitistas o corporativistas (Aguilar Villanueva, 1996:9) quienes, a pesar de sus diferencias en otros planos, entendían que hay una esfera de poder afincada en la política nacional, que explica cómo se arman las políticas públicas, sin diferenciarlas.

Ahora bien, esta perspectiva es interesante pero, como se adelantó, debe ser complejizada. En el primer sentido, esta forma de discriminar las políticas ayuda al análisis, puesto que marca que la naturaleza de las políticas puede generar dinámicas propias y, entonces, llama la atención sobre aquellas políticas en las que su propia estructuración potencialmente pondría obstáculos a los elementos/procesos/resultados a los que hace referencia la literatura tradicional de la "capacidad política".

En el segundo sentido, esta cuestión debiera ser tenida como una variable interviniente (a comprobar empíricamente) en un esquema interpretativo más general, en el cual el logro del objetivo de política no se deriva exclusivamente de las características que posea el tipo de política. Vale decir, no alcanza con evaluar la "arena de poder" que surge de la dinámica propia de la distribución de costos de tal política, sino que hay un nivel superior que puede establecer otra lógica, propia de la disputa política general existente en la sociedad (y sus varias derivas), la cual está investida de los elementos materiales y simbólicos que brinda un proyecto socio-político-cultural determinado.[26]

En definitiva, resulta dudoso que las *policies* sean autónomas de la *politics* y menos aún que le impongan su propio carácter. El poder, en tanto fenómeno político, está asociado a un proyecto socio-político-cultural, con proyección histórica y pretensión hegemónica, sobre la cual dice muy poco el enfoque de políticas. Es en este nivel que el Estado se erige en constituyente de la relación social y tener "poder" significa imponer una directriz en cuya senda hace avanzar a la anterior. En tal sentido, las relaciones entre los sujetos políticos implicados no son relaciones que a priori puedan caracterizarse como cooperativas (vía enraizamiento, "a la Evans") o sólo sectorialmente conflictivas (vía tipo de políticas, "a la Lowi").

Existen diversas situaciones en las cuales la disputa política estructura dos campos

—

[25] Ciertamente esta literatura posee una mirada desde las políticas públicas sin compartir la perspectiva administrativista o la idea del consenso. Así reconocen la puja política, pero la siguen anclando en la naturaleza de la política particular. Aguilar Villanueva (1996:9) es otro buen ejemplo: "A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas –su diseño y desarrollo–, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas [...] se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, `arenas´".

[26] Debe prevenirse lecturas simplistas que crean oler en esta proposición un aroma estructuralista propio de los análisis de los 60-70´s del siglo pasado, los cuales creían descubrir leyes históricas generales que, tomando a las estructuras materiales o culturales cono núcleo duro del devenir social, pensaban la acción política como un epifenómeno determinado por aquellas estructuras duras

que no poseen puntos de contacto y no hay posibilidades de juegos de suma positiva, por tanto la orientación del Estado no es la de articular con (o enraizarse en) los sectores relevantes de las políticas en que se puede traducir dicho conflicto, sino la de imponer su voluntad por medio del poder estatal.

Y, como se anticipó al referirse al concepto hegemonía, este poder se motoriza mediante la construcción de una voluntad colectiva, que reúne y unifica identidades heterogéneas en función de una frontera política, que no depende de la dinámica de las políticas, sino que éstas son, en un primer momento, la traducción de aquella y que sólo en un segundo momento pueden ser instrumentos de fortalecimiento de dicha construcción.

En consecuencia, la elucidación del camino seguido por determinadas políticas públicas no sólo debe observar las coaliciones y/o cooptaciones que surgen en función de las estrategias de distintos actores incentivados por el entramado institucional o para dar cuenta de una determinada puja dentro de un sector de políticas (o en juegos anidados entre diferentes políticas), sino que debe analizarse la acción de determinados actores que forman parte de una voluntad hegemónica y por lo tanto operen en función de la imposición de un determinado proyecto socio-político-cultural antes que de acuerdo a costos o beneficios de una política sectorial, o incluso intentando equilibrios entre ambos[27]. Por supuesto, la existencia de una voluntad hegemónica no supone una praxis de dominio ilimitado sobre el conjunto social, por lo cual del otro lado de la frontera política habrá sectores, que más o menos organizados y articulados, también deber ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el análisis.

A diferencia de lo antedicho, la capacidad estatal alude a cómo desde la dirección del Estado se puede movilizar el andamiaje político-administrativo, en vinculación con el contexto social de ese determinado sector de políticas, que le permita plasmar las decisiones.

En conclusión, la relación causal *politics-policies* debiera estudiarse en particular para cada uno de estos casos, pero no hay porque presuponer que va desde las políticas a la política.

Se podría aducir que hacerlo de esta forma (desde la perspectiva de la "capacidad estatal"), mapeando a los actores relevantes, sus preferencias y acciones consecuentes, sin importar el origen (ya sean derivadas de una lógica hegemónica o de una dinámica de arena de poder sectorial) de las mismas, permitiría un análisis exhaustivo. Sin embargo, este tipo de análisis construye una mirada incompleta sobre las políticas públicas, porque impide pensar uno de los rasgos centrales de la estatalidad y altera la posibilidad de vincular otros fenómenos relacionados.

Respecto de la estatalidad, en la dimensión política se juega la disputa sobre el rol del Estado, mientras que la dimensión de las "capacidades estatales" es la propia del

[27] Este escenario es más complejo aún puesto que una voluntad hegemónica no es una identidad cristalizada e inmutable y que incluso la latencia del sujeto que la motoriza permite la concreción de iniciativas diversas por el conjunto de sus integrantes, siempre en torno a los significantes que estructuran aquel sujeto. De allí que las posibles conductas de los actores de políticas que conforman este sujeto político hegemónico sean múltiples y que no estén necesaria y directamente asociadas a las arenas de poder que identifica Lowi y la literatura que lo sigue.

cómo se desarrollan las actividades en que se traduce el rol previamente definido.

En tal sentido, es revelador lo afirmado por Nicholson (2002, citado en Heinelt, 2007:110): el énfasis de Lowi en las policy arenas estaba fundado en su interés por "las elecciones sobre cómo aplicar el poder del Estado (power of state) y no primariamente sobre qué objetivos el Estado debía perseguir."[28]

Entendida así, resulta obvio que la capacidad del Estado no tiene que ver con el alcance o con el tipo de funciones que encara el Estado. No importa conceptualmente si es un Estado con gran intervención en su sociedad o no. Sobre las tareas que encare, muchas o pocas, es que se pregunta cuál es su capacidad para desarrollarlas. El análisis se realiza sobre el área/organismo de política determinado y en todo caso se adopta como una variable más el poder presidencial o del funcionario político de más alto rango, si alguno de estos actores se encuentran involucrados directamente.

Se observa aquí un enfoque que se pierde la característica central del Estado, su participación en la constitución de la relación social moderna. Tal como afirma Wilson (1995:330) desde el énfasis en la sociedad, "[L]as más importantes nuevas políticas son sólo adoptadas después de que ha ocurrido un cambio en la opinión o una nueva percepción sobre antiguos ordenamientos suficientes para colocar en la agenda pública lo que anteriormente había sido una relación privada y para revestir de legitimidad un programa determinado […] lo importante es que esas políticas representan redefiniciones cruciales del propio rol y poder del Estado. Aquellas políticas fueron controversiales principalmente porque el pueblo difería ampliamente sobre lo que era legítimo para el Estado hacer".

Por otro lado, respecto de los fenómenos relacionados, no es casualidad que el uso de la noción de autonomía haya sido reducido por varios de los trabajos sobre "capacidad estatal" a una condición a obtener por el aparato administrativo en función de rasgos meritocráticos. A partir de éstos se constituirían cuerpos estatales con alta cohesión interna para evitar la generación de intersticios por donde penetren estrategias de maximización de rentas particulares y la *expertise* suficiente como para no depender de las ideas de *think tanks* privados.

Sin duda esta autonomía, visualizada en términos de los resultados operativos de la concreción de las políticas, es diferente de la autonomía como elemento del poder, la cual remite a la voluntad política no condicionada del Estado. En consecuencia, tanto la autonomía como la hegemonía (vitales para el poder del Estado) en el sentido que le asignan las perspectivas tradicionales, se juegan en otra esfera que en la administrativa del aparato estatal.

También en términos de la conceptualización de los actores involucrados se puede notar la diferencia entre el enfoque de "capacidades" y el de "poder". Estos poseen perspectivas diferentes, puesto que si se sigue lo propuesto hasta aquí, en el desenvol-

[28] Nótese la similitud entre el enfoque de Lowi y el propio del neoinstitucionalismo descripto al final de la nota al pié nº 20. En el mismo sentido, debe observarse que si bien Evans (1996:531) niega "afirmar que la definición de las instituciones estatales eficaces es la misma en todos los planes de acción económica", luego sostiene que "de todas maneras, existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste".

vimiento de los procesos que implican "poder" se encuentra participando (con mayor o menor intensidad) a la élite que asume la conducción del Estado (vale decir, llega a ser estatal porque gana el gobierno y por ende, en términos estrictos, debiera ser llamada élite gubernamental[29]) con su proyecto político específico en términos de la direccionalidad a otorgarle a ese Estado en relación con su sociedad, junto al sujeto político que motoriza la voluntad hegemónica[30] (el cual obviamente puede desagregarse luego en diferentes actores y asignarles participación en diferentes políticas) y los actores que se encuentren (unificados o no) del otro lado de la frontera política, mientras "capacidad estatal" hace referencia al aparato del Estado, aunque con referencia al consentimiento de los actores del sector de política que se trate.

Existen otras aclaraciones respecto a la cuestión de los actores, en lo atinente a su conformación. Respecto de los sociales, la literatura sobre "capacidades estatales" diferencia entre sujetos sociales y actores sociales. Los primeros remiten a grupos que poseen una identidad y/o interés común pero sin los recursos necesarios para participar de los ámbitos (formales o informales) de toma de decisiones, recursos que sí se incluye en la definición de los segundos. Por tanto, en ciertas situaciones, la capacidad política del Estado incluye la necesidad de transformar ciertos sujetos en actores sociales, mediante determinadas políticas públicas.

Sin duda la concepción del sujeto a construir en un proceso hegemónico remite a un colectivo social macro, no atravesado principalmente por políticas destinadas a construirlo, sino impactado por éstas pero anclado en la frontera política que produce la emergencia del propio proceso hegemónico.

## Conclusiones

A lo largo del artículo se ha tratado primordialmente la forma de conceptualizar hechos políticos en relación al Estado, mostrando que distintos enfoques redundan en diferentes conceptos y aplicaciones de los mismos.

En contra de cierto sentido común que a partir de herramientas analíticas de la teoría política institucionalista y/o de los estudios de políticas públicas, privilegia el

—

[29] Lo cual abre espacio para plantear el interrogante sobre la posible utilidad de diferenciar entre capacidad estatal y capacidad gubernamental.

[30] Indagando las transformaciones societales sucedidas a fines del siglo pasado, Garretón (2001:8) distinguía entre "una matriz configurativa de actores más ligados a los proyectos histórico-estructurales y a la política" y "de actores más centrados en los niveles de los mundos de la vida y de las instrumentalidades de tipo organizacional e institucional". Siendo los segundos la novedad de aquel entonces, hoy día es necesario reconsiderar la posibilidad de que existan actores con algunos rasgos similar a los de los primeros, sin por ello darlos como revividos en todo su esplendor y ni siquiera darles las mismas características. Vale decir, es necesario revisitar aquellos conceptos, no para retomarlos como un paradigma férreo, sino para orientar un marco analítico abierto a los sucesos de la actualidad.

consenso y el rol de las reglas del juego en el establecimiento del mismo, aquí se realizaron consideraciones teóricas tendientes a construir otra mirada sobre el accionar del Estado, en la cual el éxito estatal no necesariamente es la articulación con los actores sociales relevantes, sino que puede ser su disciplinamiento.

Se ha propuesto que asumiendo un enfoque macropolítico, o mejor dicho, si se coloca el énfasis en las disputas políticas estructurales que conforman las relaciones sociales de las cuales el Estado es co-constitutivo, y se las articula con las relaciones micro entre agencias estatales y actores sociales y, aún en un nivel más bajo de agregación, entre funcionarios y empleados del aparato estatal y personas o grupos de la sociedad civil, entonces el poder del Estado y la capacidad política del Estado debieran ser analíticamente complementarias y permitirían explicar el éxito (o fracaso, según sea) del Estado de alcanzar sus objetivos.

Muy distinta es la situación si la disputa hegemónica entre los grandes sujetos sociales y la élite gubernamental (en los casos en que ésta es autónoma) es escindida de análisis, lo cual deriva en un análisis recortado de la realidad. En tal caso, la capacidad estatal se asimila a (un tipo del) poder del Estado.

A esta conceptualización se puede llegar por dos caminos: a) debido a un enfoque consensualista de base institucionalista, que haga eje en las reglas del juego, ya sea por que se cree que es el estado del mundo deseable o lo empíricamente existente; b) debido a que el objeto de estudio son las políticas y a partir de ellas se entienden las relaciones de poder.

En el caso a) se está frente a un sesgo teórico que mella la exhaustividad del análisis. El punto central es que la relación del Estado con los actores sociales no necesariamente es de articulación virtuosa y que aún en el caso que así sea, no se realiza únicamente por transparentes mecanismos institucionales ni por afinidades profesionales u otras cuestiones micropolíticas o administrativas, sino que es posible que sea la consecuencia de la estructuración de una frontera política en la cual los actores están movilizados según la construcción hegemónica. En tal caso, la instancia central a observar no son las agencias estatales que tomen parte (aún cuando su funcionamiento deba ser incorporado al análisis), sino la direccionalidad política emanada desde la cúpula del Estado, su relación con el desarrollo de un sujeto político con voluntad hegemónica y su fortaleza para imponer los escenarios acordes a dicha situación.

En el caso b) se trata de análisis de casos interesados por fenómenos particulares que luego debieran someterse a la lógica teórica de una mirada más general para producir un desarrollo analítico generalizable.

Luego de describir la tipología de Wilson (1995), Méndez sienta su posición, que es comprensiva de la literatura sobre el tema: considerar los diferentes tipos de políticas "en términos de tres elementos básicos: 1) la distribución de costos y beneficios de las políticas, 2) el número de tipos de actores y 3) la naturaleza del juego político" (Méndez, 1998:190).

El último punto es el que se acerca a la mirada del poder, pero sigue anclada en la naturaleza de la política pública en juego. Lowi (1996:106) lo expone explícitamente:

"el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política (pública), la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder".

Esta perspectiva pierde la posibilidad cierta de que la activación de actores, la conformación de coaliciones y otros fenómenos de relaciones de fuerzas no surgen de una política pública puntual, sino de un posicionamiento general, el cual debe ser observado en su naturaleza, para a partir de allí observar sus consecuencias para las diferentes políticas públicas que se quieran estudiar.

En definitiva, la postura aquí propuesta es que si bien tanto el poder del Estado como la capacidad estatal implican la movilización de actores sociales, el primer concepto lo supone en clave macropolítica, de acuerdo a la cosmovisión predominante y a las relaciones de fuerza estructurales reconstruidas en el plano político, a partir de las cuales el Estado puede generar las condiciones materiales y simbólicas para establecer una dirección a ser seguida por la sociedad. Esto no implica ningún tipo de autoritarismo, cosa obvia puesto que la élite gubernamental que construye este poder en un sistema democrático está revestida de la legitimidad electoral.

Esta mirada global no supone que haya una esfera de poder que se aplica igual para todas las políticas públicas. Por el contrario, el vínculo entre uno y otro es fluido y debe abordarse en cada caso determinado.

## Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.) *La hechura de las políticas.* México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

Alonso, G. (2007). *Elementos para el análisis de capacidades estatales.* En Guillermo Alonso, (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Bernaza, C. (2011). *¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política.* Disponible en www.claudiabernazza.com.ar

Berretta, N. (Coord.). (2005). Paolino, C., Rodríguez-Gustá, A.L., Vila, M., Moreira, C., Oddone, G. *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay.* Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Bertranou, F. (2013). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en el *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza.

Bresser Pereira, L. C. (1995). *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.* Brasilia: Escola Nacional de Administraçao Pública/Ministerio da Administraçao Federal e reforma do Estado.

Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. En *Desarrollo Económico*, N° 150, Buenos Aires.

Bobbio, N. (1985). Gramsci y la concepción de la sociedad civil. En Estudios de Historia de la Filosofía. *De Hobbes a Gramsci.* Debate, Madrid.

De Jouvenel, B. (1998). *Sobre el poder: Historia natural de su crecimiento.* Madrid: Unión Editorial.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires.

Evans, P. (2003). El Hibridismo como estrategia administrativa. En *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, nº. 25, Febrero, Caracas.

García Delgado, D. (2001). El estado de la regulación y el control de los servicios públicos en Argentina. Desafíos y propuestas. Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 5-9 noviembre, Buenos Aires.

Garretón, M. A. (2001). Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. *Serie de Políticas Sociales de la CEPAL*, nº 56, octubre, Santiago de Chile.

Giraudy, A. (2012). Conceptualizando la fortaleza del Estado: Más allá de los Estados débiles o fuertes. En *Revista de Ciencia Política*, Vol.32, no.3, Santiago de Chile.

Grindle, M. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector*

*of Developing Countries*, Harvard: Harvard University Press.

Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. En *Political Studies*, Vol. 44, Issue 5, Diciembre.

Heinelt, H. (2007). Do Policies Determina Politics? En Fischer, F., Miller, G. y M. Sidney (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton.

Isuani, F. J. (2005). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales.* Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

Lowi (1972). Systems of Policy, Politics, and Choice. En *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, Julio-Agosto.

Lowi (1996[1964]). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.). *La hechura de las políticas.* México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

Lukes, S. (1985). *El poder: un enfoque radical.* Madrid: Siglo XXI Editores.

Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Zona Abierta* Nº 57/58, Madrid.

Mann, M. (1997). *Las Fuentes del poder social, II.* Madrid: Alianza Editorial.

Mendez, J. L. (1998). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. En J. J. Sanabria López (Ed.). *Antología de teoría de la administración pública*. México D. F.: UNAM.

Nicholson, N. (2002). Policy Choices and the Use of State Power. The Work of Theodore Lowi. En *Policy Sciences*, Nº 35.

Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Buenos Aires: Mimeo.

Przeworski, A. (1990). *The State and the Economy under Capitalism. Fundamentals of Pure and Applied Economics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers,

Portelli, H. (1973). *Gramsci y el bloque histórico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rabotnikof, N (1999). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. En *Perfiles Latinoamericanos*, N° 15, México D.F.: FLACSO-México.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el *VIII Congreso del CLAD*, Panamá.

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas….o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana. En G. Alonso (Ed.).

Rey, M. (2012). Hacia una administración pública para el Estado democratizador. En *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, nº30, Buenos Aires: AAG.

Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. En *Revista del CLAD Refor-*

*ma y Democracia*, Nº 55, febrero 2013.

Rodríguez Gustá, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. Alonso (Ed.).

Smith, K. (2002). Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. En *Policy Studies Journal*, Volume 30, Issue 3, Agosto.

Soifer, H. D. (2012). Midiendo la capacidad estatal en la América Latina contemporánea. En *Revista de Ciencia Política,* Vol.32, no.3, Santiago de Chile.

Tobelem, A. (1992). Institutional capacity analysis and development system (ICADS). En *Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank.* LATPS Occasional Paper Series.

Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. En *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, nº30, AAG, Buenos Aires.

Weber, M. (1996). La política como vocación. En M. Weber, *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.

Wilson, J. Q. (1995). *Political Organizations*. New Jersey: Princeton University Press.

# El Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo: Estudio de caso Villa Inflamable

*The Plan of urbanization of villas and slums Matanza Riachuelo Basin: Case study flammable Villa.*

**Por Diego Fragas***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 07 de marzo de 2014.

RESUMEN

El tema que se aborda en el presente trabajo refiere a la elaboración y ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo, a partir del rol desempeñado por los diferentes actores estatales en cada uno de los procesos llevados a cabo. El carácter interjurisdiccional de estos actores y la complejidad de la problemática generan constantes conflictos a analizar en torno a la participación ciudadana en la planificación estatal, sobre todo en lo referente a un tema sensible como es la problemática habitacional. En este sentido, se estableció como objetivo de análisis el rol desempeñado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y los demás actores intervinientes en la ejecución del Plan de Urbanización, con una hipótesis referente a que ACUMAR no cumple un verdadero rol articulador, agravado por la inexistente participación de los beneficiarios del Plan. El análisis se efectuó a partir de los aportes teóricos referentes al desarrollo territorial y la participación de la ciudadanía en la planificación estratégica. Para dicho análisis fue necesario realizar una recopilación de documentos para conocer el estado del arte, como ser publicaciones, informes y documentos jurídicos, además de los relevamientos de campo.

**Palabras clave:** ***Estado, Planificación, Participación.***

* Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas (GCPP) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina. Actualmente, desempeña tareas en la ACUMAR y en el Plan Nacional Argentina Conectada.

*ABSTRACT*

The issue addressed in this paper relates to the development and implementation of the Plan of Private Villas and Slums Matanza Riachuelo Basin, from the role played by the various state actors in each of the processes carried out. The interjurisdictional nature of these actors and the complexity of the problem to generate constant conflicts around analyzing citizen participation in state planning, especially regarding a sensitive issue such as housing problems. In this sense, we set the goal of analysis the role it played by the Authority Matanza Riachuelo (ACUMAR) and other relevant actors in the implementation of the Development Plan, with a hypothesis concerning that ACUMAR not meet a real coordinating role, compounded by the non-participation of the beneficiaries of the Plan. The analysis was conducted from the theoretical contributions concerning the territorial development and citizen participation in strategic planning. For this analysis it was necessary to perform a collection of documents for the art, such as publications, reports and legal documents, in addition to field surveys.

***Keywords: State, Planning, Participation.***

## Introducción

El tema a abordar en el presente trabajo tiene que ver con la situación actual de la vivienda en las zonas de mayor densidad demográfica de la Cuenca Hídrica del Río Matanza Riachuelo. Más específicamente, la necesidad de dar respuesta desde el Estado a esta problemática, y el rol que desempeña la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), en la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo.

Se considera de particular interés el análisis de este Plan, en primer término, debido al carácter interjurisdiccional de la ACUMAR, ente creado para ejecutar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) del 8 de julio de 2008, donde se obliga al Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, y 14 Municipios del conurbano, a comprometerse con el saneamiento de la mencionada Cuenca; por otro lado, por la aparente celeridad que se le imprime a los proyectos de vivienda que forman parte de este Plan, ya que las obras llevadas a adelante por la ACUMAR poseen un impulso mayor al resto de los proyectos de otras carteras nacionales.

En este contexto, y como parte de la ejecución del mencionado fallo de la Corte, surge la necesidad de elaborar un Plan de Urbanización de Villas, específico para dar respuesta a la problemática de las familias que habitan en zonas de riesgo ambiental. En este sentido, resulta de interés además, analizar, tanto las condiciones de producción del mismo, y el rol desempeñado por cada uno de los actores, como también el papel desempeñado por los beneficiarios del Plan, en tanto participación en el proceso general, desde la confección hasta la ejecución del Plan de Urbanización en cada uno de sus proyectos.

Si bien la ACUMAR es el organismo responsable de la ejecución del Plan, lo hace de manera articulada con el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyAP), perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), en la esfera del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio; quienes, entre otras cosas, financian cada uno de los proyectos de urbanización.

Además de los mencionados organismos, forman parte del proceso general, otros entes de jurisdicción Provincial y Municipal. La elaboración de los proyectos y la ejecución de los mismos, se encuentra a cargo de los Gobiernos Locales, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, y del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como si fueran pocos actores, y atento que este Plan se enmarca en un proceso judicial, el encargado de marcar prioridades, aceptar o rechazar los cronogramas estipulados, y multar, en caso de demoras en la ejecución de los proyectos, es el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12, hoy responsable de la ejecución del fallo establecido por la Corte Suprema en 2008. Hasta el año 2012, lo era el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, quien

fuera desplazado por la Corte Suprema, debido a diferentes conflictos suscitados en el manejo de la causa.

Las vicisitudes mencionadas, no son un simple recuento de datos anecdóticos, sino más bien, sucesos que han marcado, e influyen de forma directa en el accionar de cada una de las partes involucradas, y en los plazos de ejecución de cada proyecto urbano de viviendas.

En este contexto es que se pretende identificar el verdadero rol de la Autoridad de Cuenca en la ejecución de una línea de acción tan importante como lo es la Urbanización de Villas y Asentamientos. No sólo desde el aspecto presupuestario representa una inversión notablemente superior a muchas otras acciones, sino también desde lo simbólico, y lo práctico, al mejorar la calidad de vida de las familias que habitan en situaciones de precariedad, expuestas a la contaminación de uno de los cursos de agua más contaminados de Latinoamérica.

Además de las cuestiones que requieren de un análisis de la estructura institucional, y su operatoria, resulta necesario conocer el universo a partir del cual se genera la necesidad de brindar asistencia estatal. Por ello, se entiende como actores activos de la formulación y ejecución de este Plan, también a los habitantes de los barrios que reciben la asistencia, una concepción que genera debates sobre la participación de éstos al momento de la planificación.

Para planificar el abordaje y el tratamiento de la problemática elegida para la presente investigación fue necesario realizar una recopilación de documentos para conocer el estado del arte. La documentación trabajada puede ser clasificada en: material bibliográfico, publicaciones electrónicas, trabajos de investigación inéditos, y documentos jurídicos.

Asimismo fue necesario efectuar dos relevamientos de campo. Como etapa inicial se realizó una primera salida efectuando un recorrido sobre el llamado Camino de Sirga, en los municipios de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora, en la Provincia de Buenos Aires, e idéntico recorrido sobre el área comprendida del Camino de Sirga en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que permitió observar el avance en la relocalización de los asentamientos ribereños, contemplados en el Plan de Urbanización como de mayor riesgo ambiental, con prioridad sobre los restantes asentamientos.

La siguiente etapa consistió en visitar la zona de Villa Inflamable, en la localidad de Dock Sud, Avellaneda; a los fines de identificar las características del barrio, como también los asentamientos linderos, foco de conflicto en la formulación del proyecto por parte del Municipio.

En lo que respecta a los objetivos planteados para abordar la problemática en cuestión, se ha establecido un objetivo general y tres objetivos específicos, que son los que guiaron el proceso de investigación del presente trabajo. El objetivo general ha sido analizar el rol de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, y los demás actores intervinientes en la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de la Cuenca Matanza Riachuelo. Los objetivos específicos han sido:

- Identificar los factores que inciden negativamente en el proceso de ejecución del Plan.

- Describir la operatoria de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, y los demás actores intervinientes en la ejecución del Plan.

- Analizar la participación que se les da a los beneficiarios del Plan, y aquellos factores socio-ambientales que determinaron la necesidad de formular el mismo.

La hipótesis que guía la presente investigación está fundamentada en las deficiencias del accionar de la ACUMAR, y de los demás actores en la formulación y ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. De modo que se afirma que la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo posee un problema estructural que le impide cumplir un verdadero rol activo como articulador, y por ello se producen demoras y diferentes conflictos en la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, agravado por la inexistente participación de los beneficiarios del Plan, en el proceso de formulación y ejecución del mismo.

Por último, y a modo de ordenar los contenidos del presente trabajo de investigación, se desarrollará en un primer apartado, aquellas referencias teóricas que sirven de sustento para el abordaje de los contenidos, como también una breve descripción de aquellos conceptos relevantes para una correcta comprensión de los temas abordados. Asimismo se ha determinado la importancia de efectuar un estudio de caso, a partir del tratamiento de la problemática de Villa Inflamable, como ejemplo de la ejecución de los proyectos. Allí se caracterizará a los actores y las problemáticas, y se hará hincapié en el contexto jurídico y normativo. El último apartado corresponde a un análisis a modo de conclusiones, donde se intentará identificar los problemas, y generar nuevas ideas para la posible solución de los mismos.

## 1. Marco teórico

### 1.1. La "Participación" en la Planificación Estratégica

Antes de ingresar al análisis más minucioso de la planificación y su desarrollo en el territorio, vale rescatar y reconocer previamente la naturaleza política de la planificación estratégica, a partir de la introducción de la noción de viabilidad política y el llamado Triángulo de Gobierno donde el proyecto, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema son los vértices interdependientes (Matus, 1987). Estas herramientas permiten visualizar la lectura y el análisis de cualquier plan en un sentido genérico.

El autor parte del cuestionamiento al supuesto básico de la teoría de la planificación tradicional. Según ese supuesto, el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican (Matus, 1987).

La teoría introducida por Matus, permite explicar los componentes necesarios para la actividad de gobierno, e introduce la idea de sistema de gobierno: "gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema" (Matus, 1987: 73). A este respecto, el autor ahonda en lo referente al proyecto de gobierno:

> …se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones (Matus, 1987: 74).

Por otro lado, y en línea con lo planteado sobre la concepción de Matus, resulta importante incorporar el concepto de participación, entendiéndola como un componente de la viabilidad. Como señalan Eduardo Reese y Andrea Catenazzi (2001), en la medida en que la planificación estratégica participativa se apoye metodológicamente en el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad del proceso.

En primer lugar, cabe señalar el lugar que ocupa la participación en la planificación del desarrollo local. Catenazzi y Reese (2001), señalan que la planificación estratégica ha sido desarrollada como una actividad de carácter técnico-político realizada con el propósito de intervenir en un proceso de cambio social para orientarlo hacia el desarrollo de una estructura dinámica, inclusiva y equitativa, a través de la participación de diversos actores con distintas racionalidades.

Para ello, una de las funciones principales de un plan debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos porque planificar no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea de los gobiernos regionales o locales, sino más bien una actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento, protagonizado directamente por los actores públicos y privados (Catenazzi y Reese, 2001).

La construcción de canales de participación y consenso se plantean desde una perspectiva que reconoce y se mueve dentro del conflicto social, por lo tanto, es a partir del reconocimiento de las diferentes capacidades de acceder a la toma de decisiones de sectores sociales con intereses divergentes y en algunos casos antagónicos que se entiende la relación fundamental entre planificación y participación.

Por otro lado, resulta de interés destacar además, las preguntas iniciales que plantea los autores mencionados, deben formularse ante la posibilidad de planificar una política pública. El autor afirma que la puesta en marcha de un proceso de desarrollo en

un territorio determinado supone plantear, y por lo tanto analizar y responder, una serie de cuestiones que son propias a dicho proceso, a saber:

¿Cuáles son las características particulares del territorio en el cual se va a intervenir?

¿Cómo es el proceso histórico que explica la situación actual?

¿Cuáles son las tendencias principales de los procesos actuales de todo tipo que están operando?

¿Cuáles son los escenarios externos que lo afectan?

¿Qué hacer?, ¿Qué estrategias adoptar?

Lo que resulta de estos cuestionamientos, es la afirmación que no cabe una planificación estratégica abordada desde el aspecto netamente teórico, sino más bien del resultado de un proceso complejo donde el diálogo, la participación, el conocimiento y el entendimiento, son piezas fundamentales a la hora de formular y ejecutar una plan con intenciones ciertas de conseguir los objetivos planteados.

## 1.2. Desarrollo Territorial: Los Barrios como Comunidades Imaginadas

Es de utilidad a los fines de entender la importancia de los procesos que se dan por dentro de los barrios, y como ellos determinan la planificación de las políticas que desarrollan los gobiernos locales y nacionales, el concepto de comunidad imaginada (Anderson, 1993). Este concepto permite resaltar el hecho de que las comunidades territoriales, objeto de la planificación del desarrollo, no son un hecho natural, sino social, política e históricamente construido que no puede ser explicado sólo por la proximidad o vecindad natural.

Es interesante como analiza Claudia Bernazza (2007) lo referente a la importancia del Estado en el momento de "imaginar una comunidad" y por lo tanto de configurar una identidad, la noción de territorio como una construcción de dimensiones histórica, política y social, la noción de desarrollo implícita en la planificación estratégica local (Boisier, 2001) y la dimensión subjetiva de la definición del espacio (Rovere, 2003).

La mirada de la persona sobre sí misma, al contrario de lo que postulan las visiones apocalípticas, constituye una nueva socialización. En este proceso, los valores comunitarios resultan más familiares que los valores universales y las adhesiones a proyectos macro estructurales devienen en reivindicaciones y compromisos puntuales. La historia es hoy una infinidad de historias, culturas, saberes, visiones del mundo. El relato humano ha perdido el encanto de la imagen única y unidireccional, pero el caleidoscopio en que se ha convertido ha ganado en colores, matices y posibilidades (Lipovetsky, 1998).

No hay para el conjunto de las clases o de los grupos sociales de cada comunidad una misma idea de Nación, incluso cada clase imagina su Nación en comunión con otros semejantes por encima de sus fronteras territoriales. De ahí que la definición de Nación de Anderson tenga un anclaje antropológico, al concebirla como "una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana" (Anderson, 1993: 23).

A su vez, siguiendo con lo expuesto por Bernazza (2003), un proyecto de desarrollo territorial necesita de una red que involucra, en una suerte de cogestión, al Estado y la sociedad y a los Estados entre sí, a partir de acuerdos de trabajo de los que participan organizaciones de la sociedad civil, municipios de la región, entes provinciales y nacionales, organismos regionales e internacionales.

Otro de los conceptos que se incorpora es el de los proyectos de estas comunidades. La comunidad imaginada, como comunidad de objetivos, se define por un mito fundacional que se hace presente cotidianamente a través de ritos e instituciones más o menos formalizadas y por la promesa de un destino capaz de realizar las expectativas sociales.

Los proyectos de las comunidades así definidas –sean éstas de escala local, nacional o supranacional- son la base de sustentación de toda planificación del desarrollo. Si bien la arquitectura de los planes es racional, las bases de la planificación abarcan el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido. Dado que la planificación actúa en el presente con la tradición del pasado y la expectativa del futuro, necesita del imaginario acerca de quiénes somos y hacia dónde vamos, así como de las creencias acerca del bienestar y la felicidad, cuestión que no puede resolver, en soledad, la elucubración racional y la acción técnica(Bernazza, 2004).

Si la efectividad de los planes estratégicos depende del protagonismo de una comunidad, lo primero que debe comprenderse es que esa comunidad no es natural ni es consecuencia de instituciones y demarcaciones territoriales a "escala humana", tal como fue definida la escala local. Su protagonismo depende, en cambio, de su cohesión alrededor de un conjunto de valores compartidos. Las comunidades imaginadas desconocen límites jurisdiccionales y temporales y su escala territorial no puede definirse a priori. El territorio de las comunidades se define, indefectiblemente, en un devenir histórico y un proceso cultural concurrente.

Vale rescatar el aporte de Boisier (2001) que avanza sobre las nociones de desarrollo, concepto al que define como "complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia".

En relación con las categorías del desarrollo, el autor presenta, entre otras, las de desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, sustentable y humano. "Se asiste a una verdadera proliferación de desarrollos", comenta, y agrega los que se definen por su dinámica: "de abajo hacia arriba" o del centro hacia la periferia, etc. Incluso, "se observa, en el más puro estilo del cartesianismo, la especialización funcional de instituciones académicas y políticas, unas ocupadas de ésta o

de esta otra categoría, como si fuesen categorías independientes" (Boisier, 2001: 6).

El desarrollo territorial refiere comúnmente a la idea de contenedor y no de contenido, de recorte de superficie para delimitar un ámbito propicio desde el punto de vista del desarrollo. En el recorte territorial intervienen cuestiones naturales y equipamientos y sistemas producidos por la actividad humana:

Se habla de "territorio organizado" para denotar la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo (Boisier, 2001: 7).

## 1.3. Sistemas Complejos Emergentes

Los sistemas complejos se caracterizan por ser aquellos que no pueden ser captados por una única perspectiva. A su vez existen dos tipos de complejidades: ordinaria y emergente. En la complejidad ordinaria, como establecen Funtowicz y De Marchi (2003), hay una ausencia de la autoconciencia y de propósitos; el patrón de organización más común es la complementariedad de la competencia y de la cooperación con una diversidad de elementos y subsistemas. En cambio la complejidad emergente oscila frecuentemente entre la hegemonía y la fragmentación. Por hegemonía entendemos un estado del sistema donde las metas de un elemento o subsistema son totalmente dominantes, al punto de que todos los otros son aniquilados o sobreviven marginalmente (Funtowicz y De Marchi, 2003), mientras que la fragmentación ocurre cuando se produce un conflicto entre hegemonías plurales.

Mientras que en la complejidad ordinaria la diversidad ocurre naturalmente, en la complejidad emergente se necesita una conciencia especial y un compromiso para que se logre y se mantenga (Funtowicz y Ravetz, 1994).

A su vez, siguiendo a Funtowicz y De Marchi (2003), los sistemas complejos emergentes no pueden ser explicados de manera mecanicista o funcionalista, ya que algunos de los elementos del sistema poseen individualidades conjuntamente con algún grado de intencionalidad, conciencia, prospectiva, propósito, representaciones simbólicas y moralidad.

Para abordar el estudio de los sistemas complejos emergentes es necesario moverse hacia una ciencia cuya base es la impredictibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legítimas: la Ciencia Posnormal. (Funtowicz y Ravetz, 1994)

Siguiendo a Funtowicz y Ravetz (1994), éstos afirman que la Ciencia Posnormal aparece cuando las incertidumbres son de tipo epistemológico o ético, o cuando lo

que se pone en juego en la toma de decisiones refleja propósitos en conflicto entre aquellos que arriesgan algo en el juego.

De manera que para caracterizar a un problema que conlleva riesgos ambientales debemos pensarlo como uno en el que los hechos son inciertos, los valores están en disputa, lo que se pone en juego es alto y las decisiones son de tipo urgentes.

Es decir que las incertidumbres van más allá de los sistemas, hasta incluir a la ética y que la dinámica de la resolución de problemas involucra a un conjunto cada vez mayor de participantes, extendiendo la comunidad de pares al incrementar la importancia relativa de las personas afectadas directamente por un problema ambiental.

## 1.4. Complejidad Ambiental

Considerando los conceptos hasta aquí expresados, la complejidad ambiental surge y se manifiesta en un nuevo tipo de relación entre lo real y lo simbólico. Como establece Leff (2007), la complejidad ambiental es la reflexión del conocimiento sobre lo real, lo que lleva a objetivar a la naturaleza y a intervenirla. A complejizarla por un conocimiento que transforma el mundo a través de sus estrategias de conocimiento.

De manera que la complejidad ambiental aparece como un efecto de las formas de conocimiento. Esta complejidad nace del mundo manipulado y modificado por la ciencia, por un conocimiento objetivo, fragmentado, especializado. Siguiendo el razonamiento de Leff (2007), no es casual que el pensamiento complejo, las teorías de sistemas y las ciencias de la complejidad surjan al mismo tiempo que se hace manifiesta la crisis ambiental, allá en la década de 1960.

Es por esto que, la complejidad ambiental remite a un saber sobre las formas de apropiación del mundo y de la naturaleza a través de las relaciones de poder que se han inscrito en las formas dominantes de conocimiento.

Leff (2007) establece que la complejidad ambiental no remite a un todo, ni a una teoría de sistemas, ni a un pensamiento holístico multidimensional, ni a la conjunción y convergencia de miradas multirreferenciadas; sino que es el desdoblamiento de la relación del conocimiento con lo real que nunca alcanza totalidad alguna, lo que disloca, desborda y desplaza la reflexión epistemológica desde el estructuralismo crítico hasta el reposicionamiento del ser en el mundo en su relación con el saber. La interdisciplinariedad se abre así hacia un diálogo de saberes en el encuentro de identidades conformadas por racionalidades e imaginarios que configuran los referentes, los deseos y las voluntades que movilizan a actores sociales; que desbordan la relación teórica entre el concepto y los procesos materiales hacia un encuentro entre lo real y lo simbólico y un diálogo de saberes en una relación de otredad y en una política de la diferencia en la reapropiación social de la naturaleza.

La complejidad ambiental es el campo donde convergen diversas epistemologías, racionalidades e imaginarios que transforman la naturaleza y que abren la construcción de un futuro sustentable. De esta manera, la complejidad no se reduce al reflejo

de una realidad compleja en el pensamiento, al acoplamiento de la complejidad de lo real y el pensamiento de esa complejidad. Pensar la complejidad y el saber ambiental es incorporar la incertidumbre, la irracionalidad, la indeterminación y la posibilidad en el campo del conocimiento.

El saber ambiental trasciende la división entre sujeto y objeto del conocimiento al reconocer las potencialidades de lo real y al incorporar identidades y valores culturales, así como las significaciones subjetivas y sociales en el saber. Esto provoca un reposicionamiento del ser a través del saber.

## 1.5. Creación de la ACUMAR (Ley N° 26.168)

Habida cuenta de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, y en virtud de la necesidad de articular las acciones de las jurisdicciones involucradas en una única instancia de coordinación interjurisdiccional, el 15 de noviembre de 2006 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.168 por la cual se crea la ACUMAR, y a cuyos términos han adherido los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante Leyes Nº 13.642 y 2.217, respectivamente.

A partir de su artículo 1°, queda dispuesta la creación de la "...Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros". Asimismo, dicho artículo afirma que la ACUMAR "...ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la Provincia de Buenos Aires".

Otro de los artículos destacados de la Ley de creación es el artículo 5° referente a la competencia del Organismo. El mismo afirma que la ACUMAR "…tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización de los recursos naturales."

En particular, la Autoridad está facultada para:

a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas;

b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca;

c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados;

d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contamina-

ción y recomposición Ambiental;

e) Gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental.

Asimismo, el artículo 6° indica que "Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

## 1.6. El Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios

En lo que respecta a desarrollo de infraestructura habitacional, se destaca la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, que contempla la asistencia en materia habitacional para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la Cuenca.

Para tal fin, en septiembre de 2010 se formuló el Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (Segunda y Última Etapa), suscripto entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los14 Municipios que integran la Cuenca.

Es a partir de este documento donde quedan caracterizados los actores que deben llevar a cabo el cumplimiento del Plan, las responsabilidades que le competen a cada uno de ellos, como también el universo de familias a asistir, y los compromisos a futuro. Asimismo se establecen prioridades, entendiendo que hay situaciones habitacionales más críticas que otras.

Este Plan de Urbanización es implementado y financiado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a través del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. La ACUMAR es responsable de la articulación con los distintos actores vinculados a esta temática, a los efectos de establecer prioridades, abordar la problemática y realizar el seguimiento de los procesos de relocalización de cada uno de los barrios en situación de riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

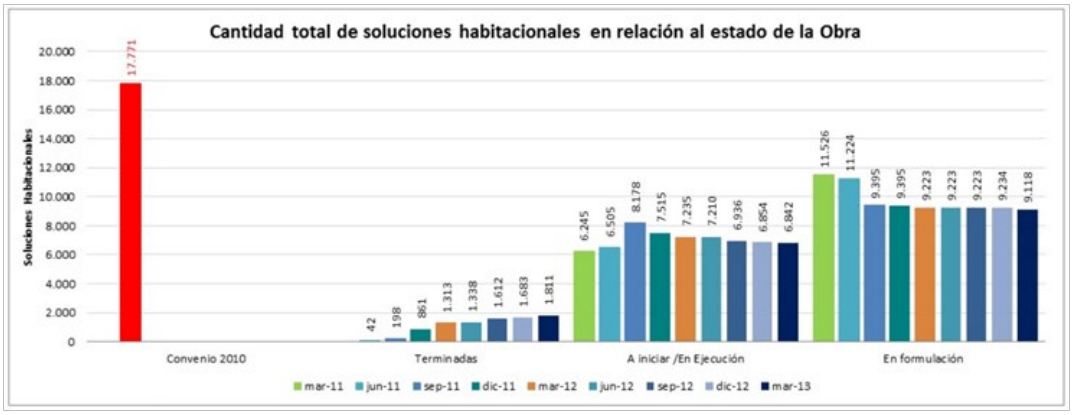
Como se mencionara, el objetivo perseguido por este Plan, reside en solucionar la problemática habitacional de la población de la Cuenca que habita en condiciones de riesgo ambiental, con especial atención en la relocalización de las familias relevadas por los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentran habitando a orillas del Riachuelo, dentro de los 35 metros del citado Camino de Sirga.

## Estructura del Plan de Urbanización

Cuadro que describe la conformación de las 17.771 soluciones habitacionales contempladas en el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo, desagregado por jurisdicción, y si corresponde a las viviendas que se encuentran habitando sobre la ribera del Riachuelo (zona determinada como de mayor riesgo ambiental)

| | Sobre camino de Sirga | Fuera del camino de Sirga | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Almirante Brown | 0 Familias | 785 Familias | 785 Familias |
| Avellaneda | 18 Familias | 3.948 Familias | 3.966 Familias |
| E. Echeverría | 0 Familias | 1.438 Familias | 1.438 Familias |
| La Matanza | 180 Familias | 5.925 Familias | 6.105 Familias |
| Lanús | 308 Familias | 816 Familias | 1.124 Familias |
| Lomas de Zamora | 24 Familias | 1.318 Familias | 1.342 Familias |
| Marcos Paz | 0 Familias | 274 Familias | 274 Familias |
| Merlo | 0 Familias | 210 Familias | 210 Familias |
| CABA | 1.941 Familias | 586 Familias | 2.527 Familias |
| TOTAL | 2.471 Familias | 15.300 Familias | 17.771 Familias |

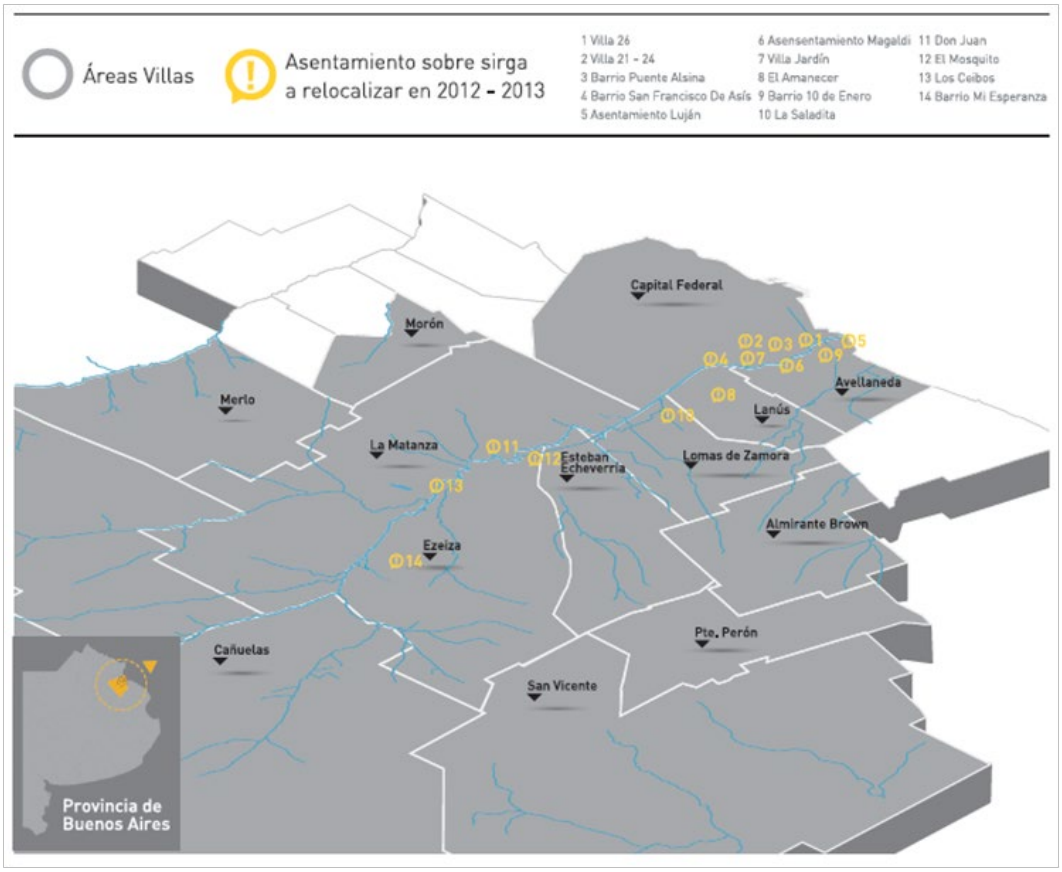
**Fuente:** Memoria de Gestión 2011. http://www.acumar.gov.ar/sec_libromemoria.php




**Fuente:** Sistema de Indicadores- ACUMAR.

## Mapa de Asentamientos a Reolocalizar

Mapa sobre los asentamientos linderos al Riachuelo a relocalizar en el marco del Plan de Urbanización. A través de Resolución del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, se determinó que estos asentamientos tienen prioridad en la relocalización, debido a que están expuestos a un mayor grado de contaminación ambiental.




**Fuente:** Memoria de Gestión 2011.

## 2. ESTUDIO DE CASO: El Proyecto Villa Inflamable

### 2.1. Inicio de la Causa Mendoza

La denominada Causa Mendoza, que llegara a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y que fuera fundamental para la creación de un organismo responsable del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, tuvo sus inicios precisamente en el barrio de Villa Inflamable, localidad de Dock Sud, Avellaneda.

En julio de 2004 un grupo de vecinos, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza,

interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza-Riachuelo.

Dicha demanda responsabiliza:

- Al Estado Nacional, al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual éste tiene facultades de regulación y control, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 incisos 10 y 13 de la Constitución Nacional;
- a la Provincia de Buenos Aires, por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, de conformidad con lo establecido en los arts. 121 y 124 de dicha Constitución;
- la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público y, además, al estar obligada a utilizar equitativa y razonablemente sus aguas y el resto de los recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sin causar perjuicio sensible a los demás corribereños;
- y a 44 empresas radicadas en la zona del Polo Petroquímico Dock Sud, por volcar directamente al río sus residuos peligrosos, no construir plantas de tratamiento adecuadas, no adoptar nuevas tecnologías y no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Por todo ello, y luego de varias intimaciones, finalmente, el 08 de julio de 2008 la Corte Suprema dictó un fallo histórico en la causa, obligando a los responsables a ejecutar un plan de saneamiento que abarque diferentes líneas de acción, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, prevenir los daños con suficiente predicción, y recomponer el ambiente en sus tres componente: agua, aire y suelo.

A casi diez años del inicio de la demanda, y a cinco del fallo de la Corte, que derivó en la confección del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), y en particular, en materia habitacional, el vigente Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios; los vecinos de Villa Inflamable no tienen certeza sobre dónde y cuándo el Estado Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y el Gobierno Local, brindarán la solución habitacional exigida, y avalada por la Corte Suprema.

## 2.2. Caracterización socioeconómica del barrio

La problemática de los barrios que se engloban en el proyecto denominado Villa Inflamable no es del todo homogénea. Existen cuatro barrios que se asientan en la zona aledaña al Polo Petroquímico Dock Sud, ya hoy devenido en Polo Petrolero, que comparten la problemática por escapar a la contaminación ambiental, pero que encuentran diferencia desde el aspecto socioeconómico; situación generadora de conflictividad al momento de encarar el proceso de relocalización de estos barrios. A continuación se desarrollará una pequeña reseña de cada uno de estos barrios, que a

priori forman parte del universo de familias a asistir en el marco del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Proyecto Villa Inflamable.

Villa Inflamable

La denominada Villa Inflamable, propiamente dicha, se encuentra ubicada sobre un bañado, en una superficie delimitada por las calles Campana, Génova, Morse, Larroque, Pasaje Góngora y el relleno sanitario de la CEAMSE. Una zona limitada por la Autopista La Plata - Buenos Aires, el Arroyo Sarandí, y las destilerías del Polo Dock Sud.

Las viviendas son precarias, y por las características del terreno, fácilmente inundables. En lo que refiere a los servicios, posee acceso al gas envasado, no cuentan con agua potable y el tendido de luz es precario, de acuerdo al carácter ilegal de las conexiones. Las calles internas son de tierra por lo que cuando llueve resulta complicado el acceso a las viviendas.

Además del censo realizado por el Municipio, existe otro efectuado por la Consultora Vox Populi, en el año 2009, del cual surgen los siguientes datos: 994 viviendas, 1270 familias, con un promedio de 3.5 habitantes por vivienda y un total de 1882 menores de 18 años.

Barrio Porst

Estas familias fueron las que impulsaron el juicio, a diferencia de los habitantes de Villa Inflamables, son propietarias de la tierra y las viviendas. Se trata de un viejo barrio portuario que en la actualidad se encuentra aislado del resto de la ciudad. Se encuentra dentro de los límites del Puerto Dock Sud, situación que no se condice con la zonificación permitida.

A pesar de ser uno de los barrios menos numerosos, muchos de los conflictos que presenta el Gobierno Local al momento de elaborar una solución habitacional integradora, se genera con estas familias, ya que poseen la titularidad de sus dominios, habitan ese lugar desde hace varias generaciones, y la situación socioeconómica no es tan extrema como los habitantes de los barrios aledaños.

Se estima que alrededor de 70 familias habitan este barrio y son titulares de sus viviendas.

## Santa Catalina y Danubio Azul

Estos asentamientos se encuentran del lado oeste del Canal Dock Sud, lindante con el barrio conocido como Villa Tranquila. El Municipio no informó datos censales de estos asentamientos, aunque se reconoce que son pequeños barrios con una población exponencialmente menor que la de Inflamable.

Las viviendas se encuentran en dos manzanas sin urbanizar, con ciertos lotes definidos y otros no. Las calles que limitan el Barrio Santa Catalina son De Benedetti, Santa Catalina, Solís y Colectora Autopista La Plata – Buenos Aires. En tanto que el Barrio Danubio Azul se encuentra enmarcado por las calles Solís, Campana y Ayolas.

Las manzanas de estos barrios se encuentran fuera de los límites portuarios y cuentan con acceso a avenidas y rápidas vías de salida, la conectividad es buena, además de la cercanía con zonas urbanizadas, acceso a líneas de colectivos y servicios de salud, educación, comercios, y demás.

## 2.3. Suscripción de Convenios para la ejecución del Plan

El 23 de septiembre de 2010 se firmó el Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa, entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, los catorce municipios que integran la Cuenca Matanza Riachuelo y la ACUMAR, con el objetivo de dar solución a la problemática habitacional en la Cuenca. A partir de allí, el 20 de diciembre de 2010 se suscribió el Acuerdo General correspondiente a los proyectos propuestos por el Municipio de Avellaneda en el que se contempla, entre otros, el desarrollo de un proyecto para la construcción de 1450 viviendas destinadas a las familias residentes en diferentes asentamientos concentrados en la zona de Villa Inflamable.

Tal cual lo establece el procedimiento, luego de la firma del Acuerdo General con el Municipio, el 30 de mayo de 2011 se suscribió el Convenio Específico para la construcción de las 1450 viviendas mencionadas. En este Convenio se establecen las etapas de gestión de obras, describiendo en forma expresa las acciones, los tiempos y los procedimientos necesarios, así como sus respectivos responsables en cada jurisdicción.

En este convenio quedó asentado que la aprobación de la No Objeción Técnica, exigible por el Programa Federal de urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, del Ministerio de Planificación, se encuentra condicionada a la gestión de factibilidades de agua y cloaca, y la regularización dominial y uso de suelo, ya que el Gobierno Local propuso para el Proyecto de relocalización de Villa Inflamable una serie de terrenos linderos a la actual localización.

Si bien esto representa un beneficio en la etapa de concientización de las familias, en tanto no sufriría el desapego con el barrio en el que viven en la actualidad, el mismo sufre una serie de desventajas que serán desarrolladas en el acápite correspondiente, ya que derivó en varias modificaciones del proyecto, ya sea en lo concerniente al lugar de destino del complejo habitacional, la cantidad de familias alcanzadas por el proyecto, y los barrios contemplados en el mismo.

Resulta importante destacar que el único censo que se registra presentado formalmente en el Proyecto, informado por el Municipio, es de octubre de 2009, momento en que se han censado un total de 1178 familias correspondientes a Villa Inflamable, además de las contempladas en los barrios y asentamientos linderos, como ser Danubio Azul, Santa Catalina y Barrio Porst; lo que en suma llegaría al total estimado en el Convenio, de 1.400 familias.

## 2.4. Las Propuestas de Intervención y el rol de la ACUMAR

Si bien durante los años de formulación del proyecto por parte del Gobierno Local hubo diferentes negociaciones que derivaron en constantes cambios, se pueden caracterizar dos grandes propuestas, ambas con cierto rechazo de la población beneficiaria, no sólo por las características del mismo, sino también por la poca participación de la comunidad en la formulación y el casi nulo diálogo de las autoridades.

Como fuera mencionado, los responsables de la formulación de los proyectos urbanos son los gobiernos locales, quienes deben cumplimentar ciertos requisitos en cada proyecto, para conseguir la aprobación y el financiamiento del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyAP), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

El proyecto inicial del Gobierno Local proponía la construcción de 1.450 viviendas en la zona aledaña a la actual ubicación de la Villa Inflamable, delimitada por las calles Morse, Ocantos, prolongación de la calle Edison y la colectora norte de la Autopista La Plata – Buenos Aires. Debido a que el terreno propuesto no cuenta con los servicios básicos (agua, cloacas, gas) dentro de los costos de la construcción de las viviendas se debía incorporar los correspondientes a la extensión de las redes existentes en la zona céntrica de Avellaneda, aumentando de esta forma el costo final de la misma.

Por otro lado, los terrenos propuestos se encuentran hoy cercanos a los límites del Puerto, y se trata de una zona de rellenos, en la que a lo largo de los años se han depositado escombros y materiales diversos para su nivelación. Esta situación ameritó la realización de un estudio de Investigación y análisis de Riesgo en Villa Inflamable; del mismo surgió la necesidad de realizar medidas correctivas en el terreno y la necesidad de confeccionar un protocolo especial para la construcción de las viviendas y de aplicación futura en caso de rotura de la barrera de aislamiento.

Si bien la propuesta elaborada por el Gobierno Local permitía dar solución habitacional a las familias de la actual Villa Inflamable, y los asentamientos Santa Catalina y El Danubio; evitando de esta manera el desarraigo, no solucionaba la problemática inicial, referida a la contaminación ambiental, producto de habitar en una zona portuaria con altos niveles de riesgo tecnológico[1].

Si bien la ACUMAR no es quien debe formular el proyecto, su carácter de responsable primario sobre la ejecución de este Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos, y la magnitud y la importancia de este proyecto en particular, lo posiciona como actor principal. Esta situación, sobre todo en los primeros años de gestión del Organismo, no fue tal, ya que la ACUMAR se limitó a oficiar de intermediario entre el Gobierno Local y el PFUVyAP, y el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, quien al momento era responsable de velar por la ejecución de la sentencia

[1] Riesgo Tecnológico: Es la probabilidad de que un objeto, material o proceso peligroso, una sustancia tóxica o peligrosa o bien un fenómeno debido a la interacción de estos, ocasione un número determinado de consecuencias a la salud, la economía, el medio ambiente y el desarrollo integral de un sistema (Solís Delgado, 1997).

de la Corte Suprema.

Fracasado esta alternativa, surgió la posibilidad, de reubicar a las familias en un predio en la zona costera del Riachuelo, perteneciente a una empresa de logística portuaria, alejado de la ubicación actual de los asentamientos. Este acuerdo, también contó con la poca participación, tanto de la ACUMAR como del PFUVyAP, y ajeno a los debates de las mesas de trabajo establecidas en el barrio para concientizar a los beneficiarios.

A los fines de alcanzar una solución viable, las autoridades locales llevaron adelante un acuerdo con una empresa de logística portuaria. Este acuerdo consta de un intercambio de predios entre el Gobierno Local y la empresa, que si bien a priori, resolvería el problema habitacional, no resulta beneficioso para la economía del Estado Nacional, y no cuenta con el aval de muchos de los vecinos beneficiarios.

En dicho acuerdo, la empresa se compromete a ceder terrenos que tiene sobre la calle Carlos Pellegrini, linderos al Riachuelo y alejados del Polo Petroquímico, donde además por orden judicial ya no puede circular el tránsito pesado; a cambio de los terrenos de la actual Villa Inflamable, lugar estratégico de cargas del Puerto Dock Sud.

## 2.5. Villa Inflamable hoy

Una de las principales falencia del Estado, en sus diferentes niveles, en el tratamiento de esta problemática, refiere a la falta de comunicación y participación de la comunidad en la confección del proyecto. A través de diferentes medios y juntas vecinales, los habitantes de los barrios beneficiarios muestran hoy su descontento ante esta situación. Afirman que en relación con estos terrenos, ni siquiera se han realizado aún estudios de impacto social y ambiental, pero sin embargo, se avanza en la implementación del plan, con actos tales como la entrega de posesión de terrenos expropiados al Municipio de Avellaneda (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia – ACIJ, 2012).

Los habitantes de Villa Inflamable y de los barrios linderos, cuenta hoy con una situación de relativa seguridad. No son comunes los hechos delictivos, y cuentan sus habitantes la tranquilidad con la que los niños y niñas juegan en la calle o con la que se desplazan los vecinos de manera cotidiana. Los habitantes de Inflamable temen fundadamente que esta situación no sea igual al momento de habitar el "Barrio Alianza", como se denomina al proyecto vigente, que se encuentra ubicado en una zona contigua a Villa Tranquila e Isla Maciel, también en la localidad de Dock Sud.

En dicha zona, se están construyendo otros complejos habitacionales para urbanizar los barrios mencionados, y como explican los voceros de la Junta Vecinal de Villa Inflamable, esta situación puede generar conflictos entre los beneficiarios de estas viviendas, por las presencia de dos circunstancias sociales adicionales; la primera, vinculada a los enfrentamientos históricos sociales/deportivos que existen entre Dock Sud, el ¨Docke¨ (donde se encuentra Villa Inflamable) y los habitantes del barrio Isla

Maciel (asociada al club San Telmo).

La segunda situación se presenta también entre los vecinos de estos barrios, y tiene que ver con un reclamo anterior de los vecinos de Villa Tranquila e Isla Maciel, para ocupar las parcelas que hoy se están destinando para la construcción del complejo habitacional que resolvería la problemática de Villa Inflamable.

Una encuesta realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ 2012), revela que el 84 % de la población beneficiaria se opone al nuevo lugar propuesto. Las causas para tal oposición radican en el conflicto social y la inseguridad que su ejecución podría conllevar, como así también por la falta de certeza sobre la situación ambiental del nuevo predio. En tanto que el 8.9 % cree que el lugar es adecuado. Por otro lado, el 58 % no desea ser relocalizado, mientras que el 35% está de acuerdo con que exista una relocalización.

Estos datos nos permiten reafirmar una tendencia, que se puede vislumbrar hablando con los vecinos de Villa Inflamable; y que da cuenta de los errores que se han cometido desde los diferentes estamentos de Gobierno, ya sea por omisión o por efectuar planes con procedimientos poco participativos.

## Conclusiones y propuestas

Desde la sanción de la Ley Nacional N° 26.168, de creación del organismo, la ACUMAR tiene la potestad de coordinar políticas públicas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, y los 14 Municipios que conforman la Cuenca. Asimismo, en su artículo 6, la Ley de creación sostiene que "(…) las facultades, poderes y competencias de la ACUMAR en materia ambiental, prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

Esta potestad de la ACUMAR como organismo rector en materia de planificación y ejecución de políticas públicas, sostenida desde la normativa, en la práctica muchas de las acciones encaradas en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental, del cual la Urbanización de Villas es una de las 14 líneas de acción, tienden a no incluir a la ACUMAR como actor decisorio en la ejecución de estas políticas; quedando sólo en la tarea de responsable último en caso que la ejecución de estas acciones no se cumplimenten respecto de lo planificado.

Cabe destacar que no en todos los ejes de acción del Organismo sucede de la misma manera, ya que en aquellas líneas de acción donde no existen actores de envergadura de otras jurisdicciones que puedan duplicar las tareas, la ACUMAR sí desarrolla un papel preponderante. Pero en lo referente a la política habitacional, se genera un vacío en su rol de articulador de políticas, llegando al punto de ocuparse de meras tareas operativas de administración, acotadas a la trasferencia de documentación.

En este sentido, ACUMAR cuenta en su organización interna con la estructu-

ra necesaria conformada. Existe una Dirección General de Abordaje Territorial, con Coordinaciones específicas para efectuar el seguimiento del Plan de Urbanización. Si bien es cierto que no cuenta con los recursos humanos necesarios para desarrollar una tarea más activa, la estructura interna es acorde a las exigencias. ACUMAR cuenta con recursos económicos propios como para generar un desarrollo del área en materia de incorporación de personal técnico que permita tener una política más activa en territorio, generando grupos de trabajos para cada uno de los proyectos, o por grupos de proyectos.

Asimismo, resulta necesario generar canales institucionales más directos. El Organismo cuenta con un Consejo Municipal, pero allí te tratan temas relacionados con todas las acciones que desarrolla ACUMAR en el territorio. Sería apropiado construir un espacio de trabajo, en el que periódicamente, representantes tanto de la ACUMAR, como del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, y de los Municipios, debatan sobre las cuestiones específicas de cada proyecto urbano, y no sean acciones aisladas llevadas a cabo por cada una de las partes, con el total desconocimiento de las restantes.

El estudio de caso referido a la situación de Villa Inflamable, permite dar cuenta del manejo independiente de las partes al momento de llevar adelante un proyecto. En este caso la falta de consenso entre el Gobierno Local y los demás actores, partes más que interesadas en el caso. El Programa Federal va a ser quien invierta el dinero necesario para cumplimentar con dicho acuerdo; los vecinos, beneficiarios de las viviendas, sin saber a qué sitio del territorio se los va a relocalizar; y la ACUMAR, responsable de la ejecución del Plan de Urbanización.

En lo referente a la participación de los beneficiarios, claramente se confirma la hipótesis en cuanto a la poca intervención de estos grupos de vecinos, sobre las decisiones de cada proyecto. También la ACUMAR cumple un papel secundario en este sentido, quedando en manos del Gobierno Local, las cuestiones más territoriales y de ejecución, y en el Programa Federal las decisiones estratégicas.

La normativa vigente establece la conformación de mesas de trabajo para cada proyecto, en las que participan los beneficiarios de forma particular, o las juntas vecinales de cada barrio, junto con representantes de los municipios o del Instituto de la Vivienda. Si bien el ámbito de debate se encuentra establecido, en la práctica son pocas las mesas de trabajo que cumplen con el objetivo por el cual fueron conformadas.

En el caso de los proyectos llevadas adelante por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Villa 21-24 y Villa 26, se generaron conflictos por la suspensión de estas mesas de trabajo, por parte unilateral del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Esta situación llegó al máximo tribunal, en ocasión de la última audiencia pública convocada por la Corte Suprema en el marco del saneamiento del Riachuelo, fue motivo de debate planteado por los jueces, a lo que los representantes del Gobierno de la Ciudad no pudieron dar una respuesta convincente.

Esta situación de conflicto no se genera en todas las mesas de trabajo, pero sí es cierto que nos encontramos muy lejos de la concepción de plena participación de la

ciudadanía en la planificación estratégica, teniendo en cuenta, como fuera mencionado, que el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad del proceso.

Resulta complejo generar canales que permitan resolver esta problemática, ya que muchas veces no es una situación de negligencia, asociada al desinterés o la incapacidad de superar esta situación, sino más bien, producto de una voluntad política de que los procesos se desarrollen de esta manera, tomando las decisiones de manera unilateral de quienes son los encargados de planificar desde los organismos gubernamentales.

De todas formas, se pueden identificar dos problemáticas principales asociadas a la falta de participación de la ciudadanía en los procesos de relocalización. Por un lado, se evidencia que muchos de los municipios no cuentan con equipos sociales muy numerosos para hacer frente a las exigencias que establece la relocalización de las familias que viven en riesgo ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo. Esto genera que los canales de participación y debate no tengan la fluidez que la problemática requiere; en la medida que no se incorpore un número importante de personal para hacer frente a la cantidad de proyectos habitacionales, difícilmente pueda incrementarse el acceso de los beneficiarios a situaciones de injerencia sobre determinadas decisiones.

Por otro lado, en línea con lo expuesto en el párrafo precedente, existe una deficiencia en el acceso a la información pública sobre el avance de los proyectos. Muchas veces sucede que los vecinos son notificados de los avances de cada proyecto, cuando las decisiones ya fueron tomadas y resulta difícil para ellos debatir sobre situaciones dadas.

Por último, en resumidas cuentas se puede corroborar la hipótesis inicial de la presente investigación referente a las deficiencias que posee la ACUMAR en el desempeño de sus funciones como Organismo articulador de políticas, entendiendo que estas son generan una dilatación en los plazos estipulados en los Acuerdos Generales con Cada Municipio y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, y en línea con lo expuesto en los párrafos precedentes, se infiere que los beneficiarios del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, tienen poca participación en el proceso de formulación y ejecución de dicho Plan. Si bien la hipótesis inicial plantEaba una participación inexistente de la ciudadanía, las acciones que se comprobaron, desempeña los beneficiarios, no poseen injerencia directa en los actos decisorios de los organismos gubernamentales.

## Referencias bibliográficas

Anderson, B. (1993). *Comunidades Imaginadas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Bernazza, C. (2003). *Viejos esquemas, nuevos desafíos, gobernar la ciudad.* La Plata: Documentos del IPAP.

Bernazza, C. (2004). *El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa*. La Plata: Documentos del IPAP.

Bernazza, C. (2007). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Boisier, S. (2001). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (Eds.). *Transformaciones globales: Instituciones y Políticas de desarrollo local.* Rosario: Homo Sapiens.

Catenazzi, A., Reese, E. (2001). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas.* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano. Programa de Desarrollo Local.

Funtowicz, S., De Marchi, B. (2003). *Ciencia Posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad.* México: Siglo XXI Editores.

Funtowicz, S., Ravetz, J. (1994). *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Leff, E. (2007). La complejidad ambiental. P*olis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año 5, nº 16; Chile.

Lipovetsky, G. (1998). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona: Anagrama.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Rovere, M. (2003). La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto. En *La Gran Ciudad* N° 2, separata, verano 2003, Buenos Aires: Fundación Metropolitana.

Solís Delgado, A. (1997). M*ódulo de Capacitación - Desastres y Emergencias Tecnológicas*. Costa Rica: Comisión Nacional de Emergencia.

## Fuentes primarias citadas

- Ley Nacional 26.168.
- Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (Segunda y Última Etapa).
- Convenio Marco 2010, para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo

(Segunda y Última Etapa), suscripto entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los 14 Municipios que integran la Cuenca.

- Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 20 de junio de 2006, en el marco de la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).
- Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 08 de Julio de 2008, en el marco de la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).
- Proyecto Urbano Villa Inflamable, elaborado por la Municipalidad de Avellaneda.

## Sitios y Publicaciones WEB

- Villa Inflamable. Donde comenzó el caso "Mendoza" los derechos siguen esperando; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Junta Vecinal Villa Inflamable; Buenos Aires, 2012. Disponible en <http://acij.org.ar/blog/2012/10/12/villa-inflamable-donde-comenzo-el-caso-mendoza-los-derechos-siguen-esperando/>.
- ACUMAR. Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. [en línea]. [consulta: 8 de junio 2013]. Disponible en:<http://www.acumar.gov.ar/>.
- FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [en línea]. [consulta: 19 de junio 2013]. Disponible en:<http://www.farn.org.ar/>.
- CIJ. Centro de Información Judicial. [en línea]. [consulta: 19 de junio 2013]. Disponible en:<http://www.cij.gov.ar/>.

# Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2010)

## *Institutions, Actors and Political Contexts in the Policymaking Process of Education in the Province of Buenos Aires (1983-2010)*

**Por Sergio Agoff*, Julián Bertranou** y Carolina Foglia*****

**Fecha de Recepción:** 29 de enero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 20 de febrero de 2014.

RESUMEN

La formulación e implementación de la política educativa de la Provincia de Buenos Aires está condicionada por una serie de factores explicativos, generales y particulares, que le imprimen cierta dinámica y orientación. Estos factores tienen que ver con contextos políticos, en especial los que vinculan a la Provincia con la Nación, y con dimensiones tales como las reglas de juego imperantes, las características de los principales actores y, en especial, de las organizaciones burocráticas y sus interacciones. Estos factores promueven un patrón de producción de políticas educativas caracterizado por una activa- aunque ambivalente- relación con la Nación, una alta institucionalización burocrática, una fuerte endogamia y una creciente tensión (y confusión) entre los elementos centralizadores y los descentralizadores.

**Palabras clave:** ***políticas públicas, educación, instituciones.***

Una versión anterior del trabajo fue presentada en el VII Congreso Nacional de Administración Pública en Mendoza, en septiembre de 2013, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) y la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG).

* Licenciado en Psicología (UBA), Magister *Scientiarum* en Administración Pública (UBA), Investigador Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

** Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas (UNCuyo) y Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Profesor Investigador de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) - Escuela de Política y Gobierno e Instituto del Transporte.

*** Licenciada en Ciencia Política (UBA). Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en FLACSO (Tesis en curso). Investigadora Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Ayudante de Primera de la Lic. en Ciencia Política (UBA).

*ABSTRACT*

The elaboration and implementation of educational policies in the Province of Buenos Aires, is conditioned by a set of general and more specific explanatory factors that establish their sense and characteristics. These factors are the political contexts, especially the ones pertaining the link between the Province and the National Authorities, the existing rules of the game, the traits of the main actors and particularly, those of the bureaucratic organizations. The mentioned factors account for a policy-making structure characterized by an intense and somehow contradictory relation with the Federal Government, high bureaucratic institutionalization, strong endogamous behaviors and growing tensions (and confusion) between centralizing and decentralizing forces.

***Keywords: public policies, education, institutions.***

## Introducción

El conocimiento sobre los procesos de formulación de políticas públicas en las provincias argentinas no es abundante, aun cuando el nivel provincial es cada vez más significativo en la producción de bienestar en la población, ya que, entre otros indicadores, en este nivel se asigna cerca del 40% del gasto público consolidado de la Argentina. En especial, existen escasos trabajos que abarquen y analicen los factores que explican la producción de políticas, en la principal provincia del país, la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA).

Este trabajo busca identificar y analizar los factores que explican la producción de políticas educativas en la PBA, tomando como marco temporal de análisis los años que van desde 1983 a 2012.[1] Este análisis debe compararse con los trabajos que se están llevando a cabo en otras áreas de política pública para establecer las dimensiones comunes y los aspectos diferenciados que cualifican cada sector de política, así como para establecer las bases para una comparación con los procesos en otras provincias argentinas. Estas páginas reflejan un avance en este proceso de indagación de la política educativa bonaerense y en especial, en la identificación de factores que inciden en la producción de estas políticas.

El documento se desarrollará de la siguiente manera. En el apartado posterior se expondrán las categorías del marco analítico que se utilizará en esta indagación, marco que se inspira en versiones más atractivas del institucionalismo. Los apartados 3, 4 y 5 se desplegarán siguiendo el marco conceptual, a saber, distinguiendo la estructura de reglas de juego, los actores y los contextos, respectivamente, que caracterizan los escenarios de la política educativa bonaerense. En el último apartado, se encarará la integración del argumento, ensayándose algunas conclusiones en términos de una caracterización del patrón de producción de políticas en la PBA.

## 1. Marco conceptual

El análisis de políticas públicas requiere de un marco conceptual que facilite el relevamiento de información y la descripción de los rasgos centrales de las políticas, así como también la explicación de los factores que inciden en su producción. El clásico modelo por etapas o de ciclo de las políticas (Tamayo Sáez, 1997; Subirats, 2004) tiene ventajas desde el punto de vista heurístico y pedagógico pero carece de fortaleza desde el punto de vista teórico. Paul Sabatier (2010) ha compilado una serie de trabajos que ofrecen diversos enfoques teóricos sobre la producción de políticas. En

[1] Esta investigación se enmarca en el Proyecto PICT: "La dinámica socio-política y administrativa de la formulación de políticas estratégicas de la Provincia de Buenos Aires y su implementación en el nivel local de gobierno", el cual se encuentra radicado en Instituto del Conurbano de la UNGS.

este trabajo preliminar que estamos presentando, utilizaremos algunas categorías del enfoque institucional.

Desde fines de los años `70, y a partir del desarrollo de diversos estudios empíricos sobre el papel del stado en la conformación de resultados; tanto en la economía, en la política como en la sociedad; se fue gestando un movimiento de revalorización de la importancia del Estado en la vida contemporánea[2]. Este movimiento se inscribió a su vez en una ola de estudios sobre las instituciones en todas las ciencias sociales. Las instituciones como objeto de estudio y como variable influyente en la realidad social, fueron dejadas de lado en la investigación, particularmente en los años `50 y `60 bajo la influencia teórica del 'conductualismo' (*behavioralism*). En vez de los atributos formales de los gobiernos, lo que explica la política para el 'conductualismo', es la distribución informal del poder, las actitudes y el comportamiento político. Durante los años `70 comienza a desarrollarse lentamente un 'nuevo' institucionalismo sobre la base de los excesos analíticos del 'conductualismo´. Para una nueva gama de autores y escuelas, las instituciones y la organización de la vida política y social sí importan y sí impactan en los comportamientos individuales y colectivos, constriñendo opciones u orientando alternativas de acción. Las instituciones en este sentido, estructuran la vida política dándole sentido a la interacción entre actores y otorgándole a la misma, relativa estabilidad y certidumbre. Las variantes teóricas de este nuevo institucionalismo han sido diversas: Institucionalismo de Elección Racional (con autores como Shepsle, Weingast y Tsebelis); Neoinstitucionalismo económico (North); Institucionalismo Histórico (Skocpol, Steinmo, Thelen); y la Teoría Organizacional (March, Olsen) (Bertranou, 1995).

A los efectos del análisis de las políticas educativas bonaerenses, haremos uso de algunas categorías del institucionalismo, particularmente del enfoque del institucionalismo histórico. Un trabajo reciente intenta *aggiornar* el análisis institucional, identificando y describiendo las categorías centrales en el marco de un proceso de políticas públicas (Acuña y Chudnovsky, 2013). Los autores definen a las instituciones como "el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad". Estas "distribuyen poder y recursos y son, a su vez, el producto de la lucha entre sectores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos)" (pág.49).

Las instituciones, que denominaremos también, reglas, normas o regulaciones, para los autores mencionados precedentemente, "tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección que apunta a equilibrios" (pág. 51). Al mismo tiempo, constituyen un marco de referencia dentro del cual los actores (jugadores) que están asociados al mismo, despliegan sus estrategias de acción tendientes a alcanzar sus propios objetivos. Estabilizando expectativas y generando incentivos, las instituciones condicionan los comportamientos de los actores, por lo que se constituyen en una llave maestra para entender por qué las

—

[2] Una buena reseña de estos estudios a mediados de la década de los años `80 es el trabajo Skocpol (1990).

políticas públicas son como son.

En el terreno de la producción de políticas, además de las instituciones (reglas), encontramos a los actores. Para los mencionados autores, un actor es "todo sujeto individual o colectivo que cuenta con una identidad que le permite reconocerse como colectividad o parte de ella y con capacidad de acción estratégica, esto es, capacidad de identificar/definir sus intereses, traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción para el alcance de esos objetivos y con relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar dicho curso de acción" (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36). Un actor, y en particular, un actor institucional (agencia de gobierno, sindicato, empresa, etc.), posee intereses, que tienen una vigencia semi independiente en la medida en que su definición depende también del marco cognitivo de cada actor, es decir, de su marco de ideas. Por otro lado, cada actor, para perseguir sus fines en función de estos intereses e ideas, despliega ciertas capacidades que dependen del uso y disposición de ciertos recursos (financieros, institucionales, políticos, organizacionales, entre otros).

Como dimensión adicional, consideraremos al contexto como un factor que condicionará el accionar de los distintos actores, el despliegue de sus estrategias y la disponibilidad de sus recursos. Este contexto incluye factores políticos, económicos y culturales e incide sobre el comportamiento de estos actores, los cuales interactúan en el marco de determinadas reglas de juego.

Puede esperarse, en este sentido, que las políticas públicas, en particular los procesos de formulación e implementación de las mismas, sean el producto del accionar estratégico e interactivo de actores habilitados a participar por el marco institucional vigente, en un contexto político, económico y social determinado. En función de estos elementos analíticos, se podrán discernir patrones de producción de políticas y rasgos de estas políticas resultantes del funcionamiento de estos patrones. En cada área de política pública es posible identificar el conjunto de reglas particulares que definen la cualidad de participar y los medios para hacerlo. Los entramados de reglas tienen particularidades que son propias a cada área de política pública. También puede identificarse a los actores habilitados y legitimados para intervenir, sus capacidades y recursos. Esos actores definen sus estrategias a partir de las reglas existentes, los recursos que disponen y los contextos dentro de los cuales se toman las decisiones.

## 2. Instituciones del sector educativo bonaerense

En este apartado identificaremos el marco de reglas que definen el proceso de toma de decisiones en la política educativa bonaerense. Estas reglas habilitan a ciertos actores (de hecho, en algunos casos, los crean) definiendo sus roles y competencias. Se encuentran fundamentalmente definidas en el plano provincial, pero también aparecen reglas de alcance nacional que orientan el rol de la Provincia como un todo en relación con la Nación. Analizaremos a continuación estas reglas y su impacto en la con-

formación de actores, estrategias y posibles resultados.

## 2.1. Nivel Nacional

A partir de 1990, la Nación ejerce un fuerte liderazgo institucional impulsando una reforma educativa que se consolida con la sanción de la Ley Federal de Educación (en adelante, LFE). Durante este período se lleva a cabo el proceso de descentralización educativa, que implica, no sólo la transferencia de responsabilidades y atribuciones a unidades menores del sistema, sino que también requiere de un proceso complementario de articulación e integración de las partes al todo. Por esta razón, un actor central en este proceso va a ser el Consejo Federal de Cultura y Educación (en adelante, CFCyE). Adicionalmente, la firma del Pacto Federal Educativo en 1994 viene a alivianar las finanzas provinciales luego de la transferencia, comprometiendo a la Nación a realizar una inversión de 3.300 millones de pesos en cinco años para el cumplimiento de la LFE. Para esto se diseñan diversos programas que intervienen sobre los escenarios provinciales: el Plan Social Educativo, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación. También en ese período se crea, mediante Ley Nº 25.053, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (en adelante, FONID) para mejorar las retribuciones salariales de los docentes y disminuir la brecha salarial interjurisdiccional.

A partir de 2003 se observa otra instancia de dinamismo nacional. Primeramente, se sanciona una nueva Ley Nacional de Educación en el año 2006 que plantea nuevas orientaciones en materia educativa al reinstalar el tradicional sistema de primaria y secundaria e incrementar de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria. Sin embargo, no innova demasiado respecto a los órganos y la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias reglamentadas en la LFE. En segundo lugar, es relevante destacar la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075 en el año 2005. Esta no sólo fijó un meta de inversión del 6% del PBI en Educación, Ciencia y Tecnología para el año 2010, sino que estableció responsabilidades de inversión compartidas entre el Gobierno Nacional y las provincias pautando que el 60% del gasto consolidado en educación debía ser asumido por los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires y, el restante 40%, por el Gobierno Nacional. Por otro lado, la misma ley establece en su art. 10 que es el Ministerio de Educación, junto con el CFCyE y los gremios docentes de representación nacional, los que acuerdan un convenio marco donde se establecen condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente. La puesta en funcionamiento de las instituciones de negociación colectiva, la implementación de una política de salarios mínimos, la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente y la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (art. 9 de la misma normativa), por parte del Gobierno Nacional, muestran una recentralización de la política salarial docente.

Asimismo, el nivel nacional interviene a través del financiamiento de diversas ac-

tividades educativas. Los principales fondos nacionales se dirigen a políticas de formación docente, construcción y remodelación de escuelas y al desarrollo de planes de mejora de la educación técnica y de la educación secundaria obligatoria.

## 2.2. Nivel provincial

### 2.2.1. Reglas generales (Constitución y Leyes) y toma de decisiones

La Constitución provincial (en adelante, CP) de 1994 dedica una sección completa (la sección octava) a la cuestión educativa. De esta sección, el capítulo III merece una particular atención puesto que reconoce como principales responsables del gobierno y la administración del sistema educativo a tres organismos de larga data en la provincia[3]: la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante, DGCyE), antes denominada Dirección General de Escuelas, el Consejo General de Cultura y Educación (en adelante, CGCyE), y los Consejos Escolares (en adelante, CE) de distrito cuyo ámbito de competencia está territorialmente delimitado por el distrito, equivalente en casi todos los casos a un Partido-Municipio.

Estos tres organismos educativos han sido confirmados en las sucesivas leyes de educación de los últimos 20 años: la ley 11.612 de 1995 y la ley 13.688 de 2007. La DGCyE ha tenido las modificaciones de estructura y funciones propias del avance de nuevas temáticas y tecnologías educativas que referiremos en un apartado posterior. El Consejo no ha visto modificadas sus funciones las cuales son fundamentalmente de asesoramiento (Art. 202, CP) y en el Art. 103 (ley 13.688) están establecidos los ámbitos en donde ese asesoramiento es obligatorio. Sus diez miembros necesitan el acuerdo de la Cámara de Diputados, siendo seis propuestos por el Poder Ejecutivo y cuatro docentes estatales elegidos por sus pares.

Los Consejos Escolares han tenido varias modificaciones a lo largo de estos años, restándoseles desde 1994 más funciones en el campo técnico pedagógico (Art. 203, CP). Los miembros del CE son elegidos por voto popular en el marco de las elecciones generales provinciales. La ley 11.612 es sumamente reglamentaria en lo que refiere a las funciones de estos Consejos, a las cuales acota sensiblemente en acuerdo con la CP. Allí aparecen también dos figuras nuevas que buscan fortalecer las capacidades operativas de los Consejos Escolares: la figura del Secretario Administrativo y la del Secretario Técnico. El primero es elegido por los propios consejeros, aunque los recursos presupuestarios provienen de la DGCyE; mientras que el segundo es "designado por la Dirección General de Cultura y Educación mediante concurso público y abierto de oposición y antecedentes" (art. 65), y gozando el mismo de estabilidad en

[3] Estos organismos datan de la Constitución de 1873 y de la Ley General de Educación de 1875.

el cargo (art. 68). A partir de esta Ley, los Consejeros deben cumplir sus funciones 'ad honorem'. Con la sanción de la Ley 13.688, los Consejeros vuelven a recibir una dieta por su función, y las competencias del CE se ven parcialmente incrementadas a partir de la gestión de una parte del personal escolar de las escuelas los auxiliares (porteros, cocineros).

### 2.2.2. Institucionalización y tensiones en torno de la descentralización

La DGCyE es una institución altamente centralizada. Con el objeto de limitar el impacto negativo de esta excesiva centralización en un territorio y en una complejidad tan amplia y, de gobernar esta macro estructura -que concentra alrededor del 45 % de las unidades educativas, el 37% de los alumnos y el 31% de los cargos docentes del total del país- (DINIECE, 2010), se han distribuido responsabilidades de gestión con actores locales a través de estrategias parciales de desconcentración o descentralización de la gestión educativa (más allá de lo previsto a partir de la creación de los CE).

Si bien la ley 11.612 de 1995 reconoce la existencia de un espacio regional con miras a la posibilidad de encarar procesos de descentralización, durante los años 90' se establecieron nuevas instancias operativas dependientes del nivel central, como por ejemplo, los delegados de infraestructura escolar, para actuar directamente en el territorio.

A partir de la gestión como Director General de Cultura y Educación de José O. Bordón, y especialmente de la de Mario Oporto, se inició un proceso de profundización de la descentralización, a través de creación de nuevas instancias de planificación y decisión en el nivel local. El antecedente fue la Resolución 6017/2003 sobre Regionalización (modificada por la 849/04) y también la Resolución 6000/2003 que crea las Unidades Educativas de Gestión Distrital (en adelante, UEGD). A través de la primera se definen las 25 nuevas regiones educativas y se estipulan las funciones de una nueva instancia: el Jefe/a de Inspección Regional. Por Resolución N° 473/05 se crea la Dirección de Inspección General, a cargo de un Inspector General de Educación y, tomando en cuenta la conformación de las 25 regiones implementadas del año anterior, se dispuso la supresión de las Jefaturas de Inspección Regionales por Rama de Enseñanza y su reemplazo por las Jefaturas Regionales únicas, divididas según tipo de gestión, estatal o privada. Por otro lado, las UEGD se integran por un representante de la Secretaría de Asuntos Docentes, representante del Consejo Escolar, representante del cuerpo de Inspectores del distrito, el municipio, la Federación de Cooperadoras local –en caso de existir–, y los gremios del personal docente y administrativo (Resolución 785/11) con el objeto de establecer una programación conjunta. Otra instancia local son los Tribunales de Clasificación Descentralizados (Res. 3366/2005) que dependen de la DGCyE y se encargan principalmente de velar por la correc-

ta aplicación del Estatuto Docente y su reglamentación. Estos están integrados por cinco docentes, dos elegidos por la DGCyE y tres por voto.

La ley 13.688 confirma esta tendencia hacia la descentralización (o desconcentración, para ser más precisos). En ella se instituyen las funciones del Inspector Jefe Regional en el Capítulo VIII, artículos 79 a 83 y del Inspector Jefe Distrital en el Capítulo IX, artículo 84. El Inspector Jefe Regional es el representante de la DGCyE en la Región, y responsable principal del Planeamiento Educativo Regional. La ley omite precisiones sobre otros actores relevantes en el nivel local: las asociaciones cooperadoras y los equipos directivos de los establecimientos educativos.

La nueva institucionalidad que emerge a partir de 2007 con la nueva ley de educación, no dota al nivel central de todas las capacidades de coordinación necesarias para enfrentar el desafío que supone la puesta en marcha de la nueva arquitectura del gobierno del sistema. Paralelamente, los ámbitos regionales y distritales no disponen de los todos los recursos necesarios para ejecutar su función de planeamiento. Finalmente, siguen existiendo otras instancias de vinculación directa de la administración central con el territorio como son los delegados de infraestructura escolar y de políticas socioeducativas.

### 2.2.3. Las reformas de estructura y sus señales

El análisis de las reformas de estructura ofrece algunas señales en lo referido a las responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, aunque circunscripto a determinadas resoluciones emblemáticas.

La Res. 02/1992 al inicio de la gestión como Directora de Graciela Giannettasio, conforma la estructura central de la DGCyE, la cual no será modificada hasta el período de Bordón. Las referencias principales son las Subsecretarías de Educación y Administrativa y la Auditoría. Con la Res. 49/1999 (gestión Bordón) se jerarquizan funciones clave como la de Educación Superior y de Formación y Capacitación Continua. La Res. 306/2007 (gestión Adriana Puiggrós) eleva Direcciones de linea a Direcciones Provinciales: inicial, primaria, secundaria y se jerarquiza el área de Planeamiento y Prospección educativa.

Posteriormente, la Res. 2536/2008 (gestión Oporto) organiza una nueva estructura orgánico-funcional para la DGCyE y a través de dicha norma se crea la Dirección Provincial de Gestión Educativa, con el objeto de concentrar en el nivel central las vinculaciones con los principales organismos territoriales. Dentro de esa Dirección se encuentran las siguientes áreas:

a) Dirección de Inspección General.
b) Dirección de Gestión de Asuntos Docentes.
c) Dirección de Tribunales de Clasificación.

d) Dirección de Tribunal de Disciplina.
e) Dirección de Concursos Docentes y Pruebas de Selección.

A partir de fines de 2011, con la gestión de Silvina Gvirtz, se duplican por primera vez las Subsecretarías, creándose la Subsecretaría de Gestión Educativa, a cargo de la relación con los organismos locales, y la Subsecretaría de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, buscando jerarquizar la gestión de personas y la vinculación con el mundo sindical.

## 3. Actores: intereses, motivaciones, recursos y capacidades

El principal actor del sistema educativo bonaerense, es el equipo nodal de la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante, DGCyE), órgano central rector de la política educativa desde el siglo XIX. El responsable de la DGCyE tiene rango de ministro y es elegido con acuerdo del Senado Provincial, y en términos generales, conforma un equipo político (con muchos antecedentes técnicos) que actúa con cierta cohesión. El Gobernador de la Provincia también juega un rol relevante en la definición de los lineamientos educativos. La magnitud del sistema - foco de potencial conflictividad, principalmente en lo que refiere a la cuestión salarial docente (tema que analizaremos en el apartado siguiente), hacen que la política educativa tenga un lugar central en la agenda del gobierno provincial.

El Consejo General de Cultura y Educación, no es un organismo con responsabilidad directa en la toma de decisiones, sino que sus miembros revisten el carácter de asesores, limitándose a tareas consultivas. Sin embargo, algunos de los consejeros provienen de las líneas de dirección del sistema educativo o bien, las ocupan luego de dejar su lugar en el Consejo, y en ciertos períodos, algunos miembros han asumido individualmente algunas funciones más ejecutivas o de promoción de políticas.

En lo que refiere a las capacidades del actor DGCyE en el nivel central, para el año 2012, encontramos 110 autoridades superiores, donde se incluye la planta permanente sin estabilidad (Directores de línea y Directores Provinciales). Asimismo, encontramos 5 Subsecretarios (uno de ellos es el Auditor que se equipara al rango de Subsecretario – antes eran sólo 3), además del Director General de Cultura y Educación, que se ubican en el agrupamiento jerarquizado superior. Estos actores mencionados constituyen la burocracia política, y si bien algunos de sus miembros provienen del sistema educativo, asumen sus cargos en tanto cuadros políticos. A lo largo de estos 30 años, y en especial en los últimos 12, es posible identificar largas trayectorias de funcionarios de primera línea, que han dotado de continuidad a las políticas educativas más allá de los cambios en la gestión.

Por otro lado, se observan alrededor de 500 cargos de personal jerárquico donde están comprendidos los jefes de departamento, los subdirectores y el personal de

apoyo.[4] Estos cargos revisten un carácter técnico-político valorándose el conocimiento del campo para el desempeño de la tarea sin soslayar el encuadramiento de los mismos al proyecto político general. Existen también más de 1200 agentes en los segmentos profesional y técnico y aproximadamente 50 asesores (Dirección Provincial de Presupuesto, 2012). En función de la dotación global de la DGCyE, la proporción de personal especializado y de conducción, una de las dimensiones posibles para analizar capacidades, no es poco significativa.

Por su parte, el personal docente, que ronda los 200.000 agentes según datos del relevamiento anual de la DINIECE del año 2011, se enmarca en la ley 10.579 del estatuto docente.

En este punto, es importante mencionar a los *actores gremiales* en el sistema educativo de la PBA. La consideración de este punto debe partir de una primera observación: en el sistema educativo se encuentran diversos regímenes de empleo, por lo que los agrupamientos gremiales pertenecen al sector de docentes, por un lado; y al de la administración pública central, por el otro, regidos por órdenes normativos distintos.

En cuanto al personal administrativo que revista en el nivel central y en las escuelas (porteros), encuadrados en las disposiciones de la Ley 10.430, los agrupamientos sindicales más significativos son la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Estos gremios, si bien son de alcance nacional, tienen un espacio de negociación paritaria provincial específica y una presencia transversal en toda la administración pública, por lo que su accionar, si bien impacta en la gestión del sistema, atiende a una lógica más abarcativa.

Los gremios más importantes dentro del sistema educativo de la provincia son los docentes. Encontramos una diversidad en la representación sindical a partir de una pluralidad de agrupamientos entre los que destacan la Federación de Educadores Bonaerenses D. F. Sarmiento (FEB), el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA), el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), la Unión de Docentes Argentinos (UDA) y la Unión Docentes de la Provincia de Buenos Aires (UdocBA). De todos ellos, los dos primeros son los de mayor cantidad de afiliados y quienes encabezan las estrategias de negociación en el Frente Gremial Docente de la Provincia de Buenos Aires.

En términos de capacidades, dentro de un marco signado por la fuerte relación, como se ha señalado, entre la Nación y la Provincia, los gremios han aplicado sus recursos de movilización en una estrategia que osciló entre las tendencias a la "nacionalización" o "provincialización" de las demandas. La primera se verificó en los momentos de crisis política e institucional en el final del gobierno radical de 1983-1989, especialmente a partir de 1987, y luego en el final del gobierno de la Alianza y comienzos de la transición hasta las elecciones de 2003. La segunda tuvo mayor

—

[4] Son aquellas personas que son reubicadas por haber cumplido tareas de Jefes de Departamento o Subdirector, durante 3 años seguidos o 5 alternados y además poseen 15 años de antigüedad al momento de terminar su Jefatura

impacto en los momentos contemporáneos a las sanciones de las leyes de educación provincial, concomitantes con las leyes nacionales y tuvo como un hito significativo la sanción de una ley de paritarias en la provincia (Ley 13.552).

Otra dimensión clave en el análisis de actores es la que refiere a los recursos con los que cuentan. En este sentido, la disponibilidad financiera de la DGCyE es sin dudas crítica a pesar que el gasto que la Provincia realiza en educación, ciencia y tecnología, se incrementó en los últimos años[5] y es, en términos porcentuales, el más alto entre las provincias argentinas. Entre 2008 y 2009 se observa un déficit presupuestario de la provincia muy importante. El déficit primario sobre el PBG llega a ser en 2009 de 2,1% y, el pago del servicio de la deuda pública pasó del 3,6% en 2002 al 9% en 2008 del presupuesto. Asociado a esto se encuentra el debilitamiento de la estructura de financiamiento de la provincia. Desde el 2002, los recursos tributarios de origen nacional tuvieron un crecimiento superior al de otros recursos hasta el 2008. Luego cayeron al nivel de los demás en el 2009. Los recursos provinciales llegaron a su máximo en 2009: 57,7% del total. Adicionalmente, los recursos tributarios provinciales crecieron al ritmo del Impuesto a los Ingresos Brutos, el cual aumentó su incidencia en la masa total de la recaudación. El amesetamiento en la recaudación de este tributo luego de 2009, no ha sido compensado por los demás tributos (Automotor, Sellos, Inmobiliario), los que incluso redujeron su incidencia relativa. Esta restricción financiera, se produce además en un marco de crecimiento de los servicios educativos y de la matricula que genera dificultades para afrontar, por ejemplo, los pisos mínimos salariales establecidos por la Nación en las paritarias docentes.

En lo que respecta al Poder Legislativo, el rol del mismo durante el período de análisis parece ser secundario. Aún cuando sus atribuciones formales lo colocaban en un papel relevante en las dos discusiones legislativas sobre la reforma de las leyes de educación provincial en los años 1995 y 2007, su incidencia fue poco significativa. De la lectura de los debates de ambas normativas en el recinto se desprende un escaso tiempo de discusión entre el ingreso del proyecto y su aprobación, la casi nula modificación de los proyectos provenientes del Poder Ejecutivo y la alineación de las bancadas oficialistas que contaban con mayoría en las cámaras para el apoyo de la iniciativa. Podemos caracterizar al rol asumido por la Legislatura provincial como de tipo subordinado o sumiso[6] ya que aceptan, prácticamente sin modificaciones o condiciones, las propuestas emanadas del poder ejecutivo, quedando lugar para la negociación o el regateo.

En cuanto al nivel local, observamos diferentes actores relevantes. Por un lado, los inspectores regionales y distritales, que adquieren un relevante poder de veto en la toma de decisiones a nivel local a partir del proceso de regionalización del año 2003. Su rol es el de planificadores locales asumiendo un perfil de gestores políticos, aún cuando puedan ser especialistas en la temática educativa. Su principal misión

[5] En 2009 ese gasto representó el 36,32% del gasto público provincial, habiendo partido en el año 1993 de un 28% y alcanzado en el 2008 un pico de 37,30%.

[6] En el original *Subservient*. Se utiliza la conceptualización propuesta por Cox y Morgenstern (2001) para el análisis de las legislaturas latinoamericanas.

es garantizar la participación de diversos actores territoriales a fin de conformar una mirada del conjunto de la región en la materia educativa y resolver los problemas que allí acontecen. Son nombrados por la Dirección Provincial de Inspección General de la DGCyE pero, en el caso de los inspectores distritales, se reconoce la influencia del Intendente local en su designación (por coincidir la delimitación del distrito con el municipio). En el debate sobre la ley de educación provincial del año 2007, algunos bloques proponían que fuera elegido por concurso para evitar la injerencia de otros actores en su designación. En este sentido, se observa una diferencia con los inspectores por área, que se especializan en una rama o modalidad educativa particular y, quienes ingresan a sus cargos por concurso de títulos, antecedentes y oposición.

Si bien, como se mencionó en el apartado precedente, las funciones de estos actores locales se encuentran explicitadas en la ley de Educación Provincial N°13.688, dando cuenta de la relevancia que se les otorga a los mismos, se observan dificultades operativas y de gestión al analizar sus capacidades. Por ejemplo, los recursos humanos destinados a las funciones de planificación local son insuficientes ya que no cuentan con planteles propios y generalmente se nutren de reasignaciones en los cargos docentes, con poca profesionalización en la función a desempeñar. En el caso de los inspectores por área, sí se han ampliado las plantas orgánico-funcionales (POF) en diferentes oportunidades para, por ejemplo, "garantizar la asistencia técnico-pedagógica en distritos de mayor densidad o con dificultad en la accesibilidad" (Resolución 1070/07:1).

En lo que refiere a la inspección, otro actor relevante en el nivel distrital, es la Secretaría que tiene a su cargo la conducción técnico administrativa de los asuntos docentes que regula el ingreso a la docencia en todos los niveles y modalidades de las escuelas del distrito en base a normativas emanadas de la DGCyE. Este es un cargo que designa el nivel central y al cual se accede por concurso. Su rol es técnico-administrativo.

Además de los inspectores, diversos actores educativos se hacen presentes en el nivel distrital/municipal. Entre ello se destacan los ya mencionados Consejos Escolares (CE), los Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa (CIE), las Unidades Educativas de Gestión Local (UEGD), y los mismos Municipios.

Los CE constituyen el primer organismo descentralizado del sistema educativo que garantizó, desde fines del siglo XIX, la presencia territorial de la DGCyE en todos los distritos de la provincia (Munín, 1993), con el propósito de "acercar la provisión de la oferta educativa a la comunidad" (Torre, 2010:7). Si bien son instancias locales desconcentradas de la DGCyE que dependen jerárquicamente de ella a través de la Dirección Provincial de Consejos Escolares (quien tiene la facultad de intervenirlos) en la práctica son espacios semiautónomos ya que los funcionarios de los CE no son destituibles al tener un mandato directo que emerge del voto popular y, además, cuentan con una clientela propia (los votantes del distrito) respecto de la cual la DGCYE no puede intervenir (Munín, 1993).

Esta particularidad pone de manifestó una tensión entre el nivel local y el nivel

central que provocó el temprano recorte de atribuciones de los CE, particularmente las pedagógicas[7], quedando limitados a tareas de administración de recursos que transfiere el nivel central para la provisión de infraestructura escolar y la gestión del personal no docente de las escuelas del distrito. Esta tensión, también incentivó la injerencia del nivel central en el funcionamiento de los CE. Por ejemplo, durante la gestión de Giannettasio a cargo de la DCGyE, se crea el mencionado cargo de Secretario Técnico[8] como representante de esta Dirección en el CE. Otra forma de intromisión del nivel central en las tareas del CE es a través del Delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura (DPI) quien termina definiendo las prioridades luego de los pedidos presentados por cada una de las escuelas en el CE.

El carácter representativo electivo de los CE propicia la filtración de intereses partidarios en sus decisiones ya que son los actores políticos locales quienes diseñan las listas de consejeros. Por otro lado, estos cargos suelen ser concebidos como premio consuelo para quienes no logran incluirse en las listas de concejales. Esto supone que quienes ingresan a los CE (al menos en una porción significativa) son individuos que no tienen un interés particular ni una *expertise* en la política educativa sino que su principal motivación es la de asegurar su carrera política partidaria, pudiendo su perfil ser caracterizado como de militante. Esto puede llevar a los CE a actuar en términos de lógicas de acumulación político partidaria.

Los CIEs dependen de la Dirección de Formación Continua que a la vez es parte de la Dirección Provincial de Programas Especiales de la Unidad Ministro de la DGCyE. Existen 25 CIEs que se conforman por equipos técnicos regionales integrados por especialistas de las distintas áreas (formadores docentes de planta), bibliotecólogos y generalistas especializados en gestión institucional (Director, Secretario y Jefe de Medios). Todo el personal ingresa por concurso, los formados docentes y los generalistas lo hacen por medio de concurso de antecedentes y oposición llevados a cabo en el nivel local mientras que los bibliotecólogos ingresan sólo por concurso de antecedentes. La forma de ingreso al cargo y la efectiva conformación de los equipos regionales remiten a la profesionalización de la tarea y dan cuenta de un organismo de carácter técnico. Los CIEs integran las UEGDs como así también otras mesas de trabajo junto a los inspectores.

Aparece en este punto otro actor, el Municipio que no es parte del propio sistema educativo pero ejerce influencia informal en el mismo a través de la mencionada confección de listas de los CE, del veto en la elección de los inspectores distritales, del aporte de fondos para el funcionamiento de los CE, (particularmente en aquellos municipios que tienen una mayor autonomía financiera), de la provisión de infraestructura para el desarrollo de diversos programas de la DGCYE, entre otros ejemplos. Este actor interviene en estos órganos de nivel local de la política educativa con el

—

[7] Las principales funciones que les fueron recortadas tempranamente fueron las de contratación y exoneración de maestros y la determinación de la ubicación de las escuelas. A lo largo del tiempo los asuntos técnico-pedagógicos van a quedar como competencia exclusiva de las jefaturas de inspección.

[8] Este cargo estuvo vacante, en parte por resistencias de los propios Consejos Escolares, hasta el año 2006 cuando se sanciona la resolución N° 1.987 que llama a concurso para cubrir el cargo.

objetivo de garantizar la acumulación política del territorio.

El único espacio formal creado en el año 2003 para la participación del Municipio son las UEGD, que suponen un intento de apertura del sistema a la comunidad local ya que permite la participación conjunta de actores intra sistema con otros por fuera del mismo. Las UEGD no han sido introducidas en la nueva ley de educación del año 2007, marcando tanto la importancia otorgada como las dificultades para generar espacios de carácter participativo territorial en el plano educativo. En la promoción de la conformación de mesa colegiada de toma de decisiones, los actores más relevantes son los inspectores jefes regionales y distritales.

A esta trama de actores locales cabe añadir las representaciones directas que tienen algunos organismos centrales en el territorio, a saber, los delegados o coordinadores de infraestructura escolar y de políticas socioeducativas, que si bien establecen vínculos con los otros actores territoriales, su dependencia jerárquica directa es con el nivel central en La Plata.

Como reflexión final sobre este ámbito local/distrital de actores y de toma de decisiones podemos afirmar que existe una gran variedad de los mismos, con grados significativos de autonomía entre sí, ya que responden a lógicas de creación, legitimación y funcionamiento diferentes, pero que no se ha consolidado una visión y una estrategia común de trabajo para el distrito, en parte por esta variedad de perfiles institucionales y sus legitimidades, por la debilidad de los posibles liderazgos y por la ausencia de medios para el desarrollo de una planificación local. Los avances han dependido de las características personales de los actores involucrados, y no de las reglas previstas y las capacidades asignadas institucionalmente.

## 4. Contextos y ambientes de toma de decisiones: ciclos políticos, congruencias o tensiones políticas en la relación Nación-Provincia

La formulación de la política educativa está sujeta a distintos factores que le imprimen una cierta dinámica y orientación. Uno de estos es el contexto político y económico, en especial el refiere a las relaciones entre la PBA y el nivel nacional.

Para su análisis creemos importante considerar los ciclos políticos ya que la relación entre los dos niveles de gobierno no permaneció inalterable a lo largo del tiempo sino que, en algunos momentos primaron vinculaciones más asimétricas con una mayor incidencia de la nación sobre la provincia y, en otros, relaciones de mayor interdependencia observándose tanto impactos de carácter 'nacionalizador' sobre la provincia como impactos de tipo 'provincializador' sobre la política nacional (Ollier, 2006).

Esta investigación avanzó en la distinción de tres ciclos desde la recuperación democrática a la actualidad. Cada ciclo se caracteriza por una orientación general explícita o implícita de gestión educativa, con sus correspondientes abordajes institucionales, políticos y económicos y, afectada por determinadas variables de contexto. A los

fines de este artículo nos concentraremos en estas últimas.

## 4.1. Elementos estructurales en el análisis de la relación Nación-Provincia

La Constitución Nacional ha establecido un marco de funciones exclusivas tanto para la Nación como para las Provincias, pero también ha dejado un amplio margen de ejercicio de facultades concurrentes. Sin embargo, el desarrollo político posterior ha dado muestras de tensiones en la delimitación de estas funciones, lo cual ha producido un corrimiento de las fronteras de competencias, en general, a favor de la Nación. Horacio Cao (2008:20) describe este fenómeno: "Este equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización (…) entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial".

Para el caso de la política educativa, la normativa constitucional nacional responsabiliza a las provincias a impartir educación primaria (Art. 5°). A pesar de esto, la centralización constituye un dato estructural de la organización del sistema educativo, por ejemplo, a través de la llamada Ley Láinez en 1905 se institucionaliza la concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de educación básica. Desde los años 60' hasta los 90' se realizaron diversos intentos de transferencia de servicios a las provincias, lográndose en 1978 el traspaso de las escuelas primarias y pre-primarias y, en los 90', de los establecimientos educativos del nivel secundario y terciario. En este contexto, los problemas de coordinación y articulación de políticas entre diferentes niveles de gobierno, asumieron una importancia fundamental ya que, si bien la Nación transfirió funciones a las Provincias asumió tareas cualitativamente distintas relacionadas con la planificación, la evaluación y el financiamiento. Por otro lado, los procesos de transferencia modificaron el patrón de gasto público reduciéndose la participación de la Nación y aumentando las erogaciones de las provincias y los municipios pero en una proporción menor al incremento de los ingresos recibidos.

En lo que refiere a la Provincia de Buenos Aires, que concentra el 38,9% de la población del país, genera el 36% del PBI nacional y alberga el 48% de la producción industrial pero que sólo recibe el 21,7% del total de los recursos que la Nación envía a las provincias y el 19,7% de los recursos coparticipables (Ministerio de Economía-PBA, 2012), la relación con el nivel federal reviste particularmente un carácter complejo y con rasgos asimétricos donde se torna difícil aislar los procesos políticos que suceden dentro de las fronteras de la Provincia de Buenos Aires de las dinámicas políticas nacionales (Benes y Moscovich, 2012). A continuación, analizaremos que sucedió en cada uno de los ciclos distinguidos.

## 4.2. Los ciclos políticos en la relación entre Nación y Provincia

### 4.2.1. 1983 – 1991: Normalización democrática, debate educativo y crisis política

En este ciclo es posible identificar tres grandes líneas directrices emanadas por el nivel Nacional: la democratización del sistema educativo en su conjunto, la búsqueda de reducción de los índices de analfabetismo funcional a partir del Plan Nacional de Alfabetización, y la convocatoria al Congreso Pedagógico a fin de establecer los consensos básicos para la sanción de una ley educativa. Estos tres lineamientos pueden ser considerados en términos de la mencionada conceptualización de Ollier, como impactos 'nacionalizadores' que generaron que las provincias se constituyeran en una red de difusión de las políticas implementadas a nivel nacional, trasmisión facilitada por la gestión propia por parte de la Nación de establecimientos educativos secundarios. La PBA no escapó a este marco, particularmente hasta el año 1987, pero tampoco se limitó a la reproducción de las iniciativas nacionales. A partir del año 1988, cuando asume Antonio Cafiero la gobernación, de signo opositor al gobierno nacional, se generan una serie de medidas que tienen una impronta jurisdiccional como el 'gabinete itinerante' para acercar la gestión educativa a las localidades; la 'nuclearización' de las escuelas en redes y la creación de los Consejos de Escuela como instancias de democratización, entre las más relevantes. Sin embargo, debido a la crisis política y económica que abarcó toda la gestión de este Gobernador, no se lograron concretar cambios sustantivos y perdurables y estas medidas no tuvieron efectos 'provincializadores' sobre la política nacional.

### 4.2.2. 1992 – 2003 Reforma educativa de los `90

Este período se empalma con el despliegue de los principales instrumentos de reforma del Estado en el nivel nacional, entre los cuales se destaca el proceso de descentralización educativa a partir del cual se redefinieron las responsabilidades de los niveles de gobierno en la materia. Tanto este proceso como el de reforma educativa que se genera a partir de la sanción de la LFE que transforma la estructura de niveles y modalidades, son liderados por la Nación, adecuándose la provincia a lo dispuesto por el nivel federal. Por otro lado, la Nación diseña diversos mecanismos de transferencia para compensar las fragilidades financieras provinciales.

Frente al escenario planteado por la Nación, la Provincia de Bs. As. no jugó un papel pasivo ya que el Gobernador Duhalde tuvo capacidad de negociar e imponer condiciones para aceptar los lineamientos de política propuestos. Por ejemplo, dilató la firma del Convenio de Transferencia de Servicios Educativos, siendo esta provincia la última en firmar, logrando que el efecto 'nacionalizador' de la medida no fuera inmediato. Por otro lado, consiguió en 1991 la aprobación del Fondo de Reparación

Histórica del Conurbano Bonaerense, con una asignación anual de 600 millones de dólares, que permitió, en un plano general, disciplinar a los intendentes y controlar el juego político concentrando el poder en torno a su figura. En lo que a educación refiere, el fondo le permitió financiar las nuevas funciones educativas provinciales, particularmente la construcción de establecimientos educativos para dar respuesta al aumento de los años de la obligatoriedad de la escolaridad que plantaba la ley Federal. Respecto de la aplicación de la misma, la provincia asumió un temprano liderazgo en la reforma siendo utilizada por Duhalde como un eje de su posicionamiento para desplazar a Menem de la Presidencia de la Nación.

### 4.2.3. 2004 – Actualidad – Reordenamiento pedagógico y financiero de la educación

Este período comienza luego de la normalización institucional y financiera del país, retomando la Nación su liderazgo buscando revertir algunos efectos no deseados de la reforma de los 90'. Por ejemplo, a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005, se convierte en el principal árbitro de la negociación salarial e incluso, del financiamiento educativo bonaerense ya que se modifica sustancialmente la estructura del gasto de cada nivel de gobierno. En otro orden, la preeminencia de la Nación se observa en la sanción de una nueva normativa educativa en el año 2006 que modifica nuevamente la estructura del sistema y amplía la obligatoriedad. Si bien la provincia modifica su legislación en la materia para estar en consonancia con los principios nacionales, logró imponer algunas estrategias de implementación de la ley y de los nuevos diseños curriculares en el Consejo Federal de Educación.

En comparación con el período anterior, las evidencias muestran a los Gobernadores Solá y Scioli más débiles que en su momento Duhalde, ya que por un lado, tienen un menor control del aparato político provincial, y por el otro, sufren un esquema gradual de desfinanciamiento presupuestario producto del crecimiento de los servicios públicos y de sus costos y, del estancamiento relativo de la recaudación de recursos propios. Estos factores volvieron especialmente a Scioli muy dependiente de las negociaciones y disposiciones encaradas desde el gobierno nacional. Más allá de esto, la Provincia emprendió reformas e innovaciones en función de su propia agenda de política pública. Particularmente, es importante destacar los nuevos instrumentos de gobierno educativo tendientes a lograr un mayor espacio para la gestión territorial. Por otra parte, se generaron nuevas estrategias de negociación sindical, sancionándose en 2006 la Ley de Paritaria Docente que proporcionó el marco legal para la discusión de las condiciones laborales, buscando reducir la conflictividad laboral del sector.

A pesar de este esfuerzo y de los incrementos de los últimos años, el salario docente sigue siendo uno de los más bajos en la comparación interprovincial (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012), lo cual constituye un elemento de tensión permanente. Asimismo, debido a que aproximadamente el 90% del gasto provincial educativo se compone de remuneraciones al personal docente, para financiar otros requerimientos del sistema

se requiere indefectiblemente del nivel nacional. La Nación, a través de diversos planes federales, desarrolla programas para la construcción y remodelación de escuelas, provee elementos tecnológicos a los alumnos por medio del Programa Conectar Igualdad, actualiza equipamientos de escuelas técnicas, entre otras medidas relevantes. En algunos casos, programas diseñados por la Nación -como el Plan Fines[9]- pero con los mismos objetivos que otros programas provinciales -como el Plan COA[10]-, son capitalizados por el nivel provincial para cumplir con las metas propuestas.

En resumen, la PBA no juega un papel pasivo sino que tiene una relativa autonomía a partir de sus capacidades de gestión, reflexión e innovación que se materializan, por ejemplo, en sus funcionarios especializados, en la difusión de materiales y estudios educativos en revistas y otros medios, y en la variedad de innovaciones institucionales implementadas. Sin embargo, la Nación ejerció a lo largo de estos ciclos una influencia significativa estableciendo lineamientos de política y, en los últimos años, contribuyendo al sostenimiento económico del sistema a partir de la crisis de financiamiento estructural de la provincia. Este escenario deja a la PBA con menos márgenes de acción autónoma y menos protagonismo externo, en términos de una práctica de gestión educativa diferente.

## Integración del argumento y conclusiones provisorias

A modo de integración preliminar podemos plantear algunas conclusiones tendientes a iluminar lo que podríamos considerar como características del patrón de formulación de políticas educativas en la PBA. Atendiendo al modo de interacción entre marcos institucionales (del modo en que los hemos abordado -esto es, como reglas formales, estructuras, procedimientos y prácticas operantes-) y los actores involucrados, en el marco de contextos específicos, podemos establecer: 1) ciclos de mayor o de menor gobierno educativo[11]; y 2) algunos rasgos de la política pública educativa bonaerense.

En cuanto al primer punto, pueden identificarse dos momentos de mayor gobierno educativo: el período 1993-1997 y el período 2004-2009. En ambos períodos es

—

[9] El Plan fines es el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios de alcance nacional, destinado a aquellos alumnos regulares que adeuden materias del nivel secundario y, a quienes no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria.

[10] El Plan COA (Centros de Orientación y Apoyo) es una política Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela para facilitar la inclusión de aquellos que no han resuelto su escolarización en los tiempos institucionales previstos por el sistema educativo.

[11] El concepto de 'gobierno educativo' se encuentra desarrollado en el trabajo "El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones" presentado por este equipo en el Congreso XI Congreso Nacional de Ciencia Política, julio de 2013, organizado por la SAAP. La función de 'gobierno' tiene que ver con el despliegue de tres funciones: la fijación de metas colectivas (y sus medios) para un ámbito de política pública, el establecimiento de reglas para facilitar la interacción entre actores involucrados, y el procesamiento de conflictos y la producción de legitimidad.

posible identificar los siguientes rasgos: mayor armonía política (interjurisdiccional), mayor holgura en los recursos (financieros), menores niveles relativos de conflicto sindical, mayor coherencia programática (con su correspondiente cristalización legislativa), mayor legitimidad de los actores del sistema y una todavía preliminar puesta en marcha de innovaciones pedagógicas u organizacionales. El primero de estos períodos contiene claramente un gobierno provincial internamente más fuerte, pero el incremento de la conflictividad política, la vulnerabilidad financiera de la última parte de los años 90', y el inicio de la conflictividad gremial docente por las reformas y la crisis fiscal, debilitaron el gobierno educativo en los siguientes años. El segundo de los períodos coincide con la recuperación de la autoridad política post-crisis, la nueva legitimidad ganada por la revisión de las reformas de los años 90', la expectativa por los procesos de desconcentración, la mayor facilidad financiera y una mayor armonía político-partidaria.

En cuanto a los rasgos que se destacan en la producción de política educativa en la PBA, es posible mencionar la estrecha y ambivalente relación con la Nación, la alta institucionalización normativa y burocrática, la significativa endogamia, y las tensiones alrededor del eje centralización/descentralización. Detallaremos estos rasgos a continuación.

En primer lugar, no hay provincia argentina que tenga una relación tan estrecha e imbricada con la Nación como la PBA. La Provincia es a la vez fuerte y débil. Tiene un gran peso demográfico y económico, que no siempre traduce en poder político unificado en relación con la Nación. En el área educativa, ha ejercido una significativa influencia en cómo se definieron las estrategias educativas nacionales en los años 90' y en los años de la poscrisis (como ninguna otra provincia). Pero por otro lado, su vulnerabilidad fiscal la ha hecho dependiente en los últimos años de los fondos nacionales para poder garantizar el servicio educativo. La contigüidad espacial de la provincia con la CABA y la sede las autoridades nacionales ha permitido el intercambio de funcionarios y el aprovechamiento de talentos.

En segundo lugar, la política educativa bonaerense muestra un alto nivel de institucionalización y de complejidad burocrática. Contiene una compleja estructura de normas de larga data, que regula el funcionamiento y la relación entre sí de todos los actores del sistema, en todos sus quehaceres. La Dirección General y las autoridades distritales componen la mayor organización pública de la Argentina. Su burocracia es densa, compleja, y diversificada, y ha producido importantes innovaciones y aportes conceptuales y de las prácticas educativas. Como dijimos anteriormente, su cercanía con otros centros de política pública ha permitido la circulación de ideas y talentos. Paralelamente, ha exhibido una burocracia política con una destacable permanencia, particularmente a partir del año 2000.

En tercer lugar, la gestión educativa es significativamente endogámica, en la medida en que estructura un sistema de toma de decisiones que integra casi únicamente a actores del aparato institucional de la DGCE: Administración Central, Consejo General, Consejos Escolares e instituciones regionales y distritales. De manera formal

y directa se han realizado dos intentos de incorporar a actores 'extra' sistema en el proceso decisional. El primer intento fue en el año 1988, bajo la gestión del Gobernador Antonio Cafiero, en la cual se previó por decreto y de manera facultativa, la creación de Consejos de Escuelas integrados también por padres y actores sociales de la comunidad. Si bien hubo experiencias ricas en algunos establecimientos educativos, la experiencia quedó abortada principalmente por la resistencia de los educadores y sus gremios, que en general temen los procesos decisionales que escapan de las reglas 'unificantes' de los estatutos y regulaciones educativas.

El segundo intento fue el ya mencionado de la creación de las UEGD, donde las autoridades municipales tienen un lugar formal. El funcionamiento de estas instancias es muy dispar según los distritos, aunque en este caso también puede deberse a cierta saturación de instituciones de gobierno educativo en el nivel local. La participación en la toma de decisiones puede ser indirecta o formal, y aquí adquiere relevancia aludir nuevamente al papel de los Municipios. El ámbito municipal tiene en materia educativa una influencia formal relativamente menor de la que puede observarse en otras políticas públicas provinciales. La razón principal tiene que ver con las características de alta regulación y normalización que tiene la política educativa (desde la Constitución hasta la variada proliferación de normas y protocolos) y a su vez, con la escasa permeabilidad de este cuerpo normativo y organizacional a la influencia de factores externos. Sin embargo, como identificamos, las autoridades municipales ejercen una influencia creciente a través de diferentes vías.

Finalmente, la centralización ha sido históricamente en la PBA, la expresión administrativa más usada para asegurar gobierno. Sin embargo, a contramarcha de la tendencia centralizadora, en algunos de los ciclos políticos mencionados se abogó por el despliegue de mayores autonomías o competencias, sobre todo en los niveles regionales y distritales. Esto operó como un mecanismo para asegurar que los objetivos trazados pudieran cumplirse en su contenido y forma de manera cabal en cada uno de los territorios, entendiendo que esto se lograría en la medida en que se empoderan actores locales que garantizaran adaptaciones pertinentes y efectivas. Estas sugerencias de descentralización de ciertas decisiones comenzaron como lo mencionamos anteriormente, con la gestión de José Octavio Bordón, pero se afirmaron luego en las gestiones de Mario Oporto. Las principales medidas en materia de descentralización adoptadas desde el año 2003 fueron las siguientes: la creación de 25 Regiones educativas, poniendo a cargo de las mismas a Inspectores Regionales con la tarea de facilitar una mirada de conjunto de la región de la cual se desprenda una planificación con arreglo a las necesidades locales; la jerarquización de los distritos escolares y en especial, de los inspectores jefes de distrito con tareas de planificación; el leve fortalecimiento de los Consejos Escolares a través del restablecimiento de la dieta, la asignación de una nueva función vinculada a la gestión de asuntos no docentes, y una mayor asignación de fondos; la redefinición de la función de inspección, imponiendo el criterio de supervisión por distrito y no por modalidad o rama, lo cual fortalece la mirada de conjunto y el rol planificador de los Inspectores Regionales y Distritales; y la creación de las UEGD. Salvo este último caso, estas reformas organizacionales han

sido plasmadas en la nueva ley de educación de 2007. A pesar de esas reformas el carácter centralizado del gobierno del sistema educativo bonaerense conserva su potencia y legitimidad entre los actores propios del sector (funcionarios, agentes, gremios, docentes) y se reproduce a partir de las numerosas normativas de gran detalle que emanan permanentemente del 'centro', y de la generación de nuevos actores territoriales cuya vinculación jerárquica es directamente con la administración central. Las distintas y contradictoras miradas sobre el mejor 'gobierno' educativo, mantienen rasgos instituciones que no permiten convivir armónicamente las necesidades de unidad y de diversidad.

## Referencias bibliográficas

Acuña, C., Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, Carlos (Comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Benes, E., Moscovich, L. (2012). *Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente)*, trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación: *La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno.* UNGS: Mimeo.

Bertranou, J. (1995). Estructurando la política. El papel de las instituciones. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52 (1).

Bezem, P., Mezzadra, F., Rivas, A. (2012). *Informe de Monitoreo y Evaluación, Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo.* Buenos Aires: CIPPEC - Programa de Educación.

Cao, H. (2008). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina.* Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Secretaría de la Gestión Pública.

Cox, G., Morgenstern, S. (2001). Latin America´s Assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, Vol 33, Nº2, Junio.

Munín, H. (2003). *Historia de la conducción local de la educación bonaerense, Instituto de Estudios sobre Estado y participación.* Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

Ollier, M. (2010). *Atrapada sin Salida, Buenos Aires en la política nacional.* San Martín: UNSAM.

Olmeda, J. C., Cardini, A. (2003). Informe Jurisdiccional N° 4 sobre Provincia de Buenos Aires. Proyecto *"Las provincias educativas: Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas"*. Buenos Aires: CIPPEC.

Sabatier, P. (Ed.). (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas.* Buenos Aires: JGM/Westview Press.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, Ministerio de las Administraciones Públicas.

Skocpol, T. (1990). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual.* En Torres-Riva, Edelberto (Comp.). Política, Educa, San José de Costa Rica.

Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas.* En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración Pública.* Madrid: Alianza Universidad.

Torre, E. (2010). Una experiencia de descentralización educativa: los Consejos Escolares en la provincia de Buenos Aires. *Tesis de Maestría no publicada.* Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.

# Aplicación de políticas públicas orientadas a Pueblos Indígenas. Un análisis comparativo del avance de la frontera agraria y sus contradicciones con el Programa de Relevamiento de la Ley 26.160

*Implementation of public policies for Indigenous Peoples. A comparative analysis of the advance of the agricultural frontier and its contradictions with the Program Survey of Law 26,160*

**Por Sergio Iván Braticevic* y José Lucas Cabana ****

**Fecha de Recepción:** 26 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 31 de marzo de 2014.

RESUMEN

El principal objetivo de este trabajo es realizar un análisis de la aplicación de la Ley Nacional 26.160 de Relevamiento Indígena, de manera análoga al avance de la frontera agraria. Para el caso, se mostrarán las tensiones ocurridas en el Norte Argentino que son paradigmáticas a la hora de examinar el desarrollo agrícola regional traccionado por el cultivo de la soja. Existen dos datos que dan cuenta del conflicto por la posesión de la tierra. Detrás de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa (pertenecientes al núcleo sojero) y Santiago del Estero, Salta ocupa el séptimo lugar en materia de producción sojera nacional para la campaña 2012. Si a esto se le adiciona que Salta posee alrededor de 450 comunidades indígenas, se puede inferir la emergencia de diversas tensiones por la distribución del espacio de reproducción. De este modo, y a partir de lo expuesto, se intentan mostrar las contradicciones que se desarrollan en el seno del propio Estado –en sus diversas escalas– que alientan la expansión de la frontera sojera, al mismo tiempo que canalizan demandas de sectores sociales relegados otrora por las políticas públicas.

**Palabras clave:** ***Políticas públicas, Pueblos indígenas, Frontera agraria.***

* Doctor en Antropología y Licenciado en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Postdoctoral de CONICET en la Comisión de Economía.

** Profesor de Historia por la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Analista y Desarrollador de Sistemas de Información Geográfica.

*ABSTRACT*

The main objective of this work is to analyze the implementation of the National Indigenous Survey Law 26.160, in an analogous way to the advance of the agricultural frontier. In this case, we address the tension occurring in Northern Argentina, that are paradigmatic in the evaluation of the regional agricultural development, driven by soybean cultivation. We have two cases that evince the conflict over land-ownership. Ranked after Buenos Aires; Córdoba, Santa Fe, Entre Rios, La Pampa (belonging to soybean core) and Santiago del Estero; Salta is placed seventh in national soybean´s production for the 2012 campaign. In addition, Salta has about 450 indigenous communities, so we can infer the emergence of tension over the distribution of the land for reproduction. In this way, and from the above argued, it is intended to show the contradictions that develop within the state at various scales, which encourage the expansion of soya frontier, while focusing the demands from social sectors after been relegated by public policies.

***Keywords: Public policies, Indigenous peoples, Agricultural frontier.***

## Introducción y conceptos de abordaje

Si se intentara realizar una recopilación exhaustiva sobre las diferentes políticas públicas indígenas elaborada durante los últimos treinta años en la República Argentina –sólo en materia de territorio–, se demandaría de una enorme labor de investigación, excediendo claramente los límites y propósitos de este trabajo. De este modo, se presenta un *recorte espacio-temporal* en relación a los citados procesos de acuerdo a uno de los objetivos perseguidos: obtener una síntesis informativa sobre las políticas públicas y las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas, haciendo especial hincapié en la aplicación de la Ley Nacional de Emergencia Territorial 26.160 a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante, INAI) en el Norte Argentino.

En este sentido, se entiende a las políticas públicas sobre este segmento poblacional como un paquete de dispositivos normativizadores, o más bien como *gubernamentalidad* (Foucault, 1988). De manera más específica, para el caso abordado se realiza un análisis de la aplicación de la norma, entendiendo que este proceso político-administrativo entra en contradicción de forma recurrente con el avance de la frontera agraria. De esta manera, se intentan mostrar las tensiones ocurridas en la Provincia de Salta, en una región paradigmática a la hora de examinar el desarrollo agrícola regional traccionado por el cultivo de soja.

A partir de esta concepción, se concibe al Estado como un campo de negociación que se materializa a través de la implementación de políticas públicas, más que como "imposición de condiciones" desde la órbita estatal (Bourdieu, 2000). Esto, debido a que una porción considerable del ciclo reproductivo anual de estas poblaciones campesinas se encuentra relativamente autonomizado con respecto al avance rentístico de la frontera agropecuaria.

Asimismo, puede afirmarse que se está transitando una etapa diferente a la neoliberal y ello se materializa en la aplicación de políticas públicas más integradoras, sin el propósito de contener el conflicto social sino, más bien, el de incluir en el circuito productivo a los que se encontraban fuera de éste. A partir del suministro de nueva infraestructura para comercializar la producción, se ponen en valor los planes de capacitación para mejorar la productividad intrafinca o a través de la titulación de la tierra, entre otros estímulos. De este modo, la respuesta a la cadena equivalencial[1] de reclamos de los sectores subalternos del ámbito rural, en el marco del cambio de paradigma, se viabiliza por medio de una *lógica populista democrática y menos liberal* –entendiendo al populismo como pueblo en tanto incorpora a nuevos actores sociales tales como indígenas y campesinos– (Laclau, 2005).

[1] Son necesarias, según Laclau, tres precondiciones para la aparición del *populismo*: "(1) la formación de una frontera interna antagónica separando el pueblo del poder; (2) una articulación equivalencial de demandas que hace posible el surgimiento del pueblo. Existe una tercera precondición que no surge claramente hasta que la movilización política ha alcanzado un nivel más alto: la unificación de estas diversas demandas –cuya equivalencia, hasta ese punto, no había ido hasta más allá de un vago sentimiento de solidaridad– en un sistema estable de significación (Laclau, 2005: 99).

## Proceso de colonización y Estado-Nación

La presencia de los Pueblos Originarios en el actual territorio nacional se remonta a tiempos inmemoriales, tal como fuera probado mediante diversos hallazgos e investigaciones arqueológicas. Esto demuestra la ocupación ancestral y la preexistencia de los Pueblos Indígenas al Estado Nacional, territorios sobre los cuales este último cimentó su poder sobre el espacio a través del *ejercicio de territorialidad* (Sack, 1986).

Durante el periodo de colonización, se establece un complejo sistema de control espacial caracterizado por la conformación de diferentes ámbitos de intervención administrativa, fundación de ciudades, además del sometimiento y utilización de la mano de obra indígena para la explotación de los recursos de la tierra (Trinchero, 2000). Al mismo tiempo, durante la ocupación colonial se desplegaron un conjunto de dispositivos (Rose, 2003) entre los cuales encontramos las campañas de conquista, las misiones, los fortines y las cárceles, dispositivos a partir de los cuales se logró tener el control sobre determinados espacios y poblaciones (Foucault, 2006).

Una serie de mecanismos se pusieron en marcha para dar vía libre a la maquinaria de la invisibilización, dentro de ellos podemos mencionar: a) la desvalorización de las prácticas culturales indígenas en detrimento de los conocimientos de los inmigrantes extranjeros, b) el ocultamiento de los nombres y las toponimias indígenas, c) el énfasis puesto en "los caídos por acción de guerra" para así poder ocultar las muertes ocasionadas por la viruela, por el hambre o por las acciones militares, d) la segmentación de comunidades y familias enteras y la desarticulación de los vínculos de parentesco, e) la negativa de entregar tierras a los Pueblos Indígenas despojados de las suyas. Estos dispositivos reforzaron la idea de un territorio "desierto" (Salomón Tarquini, 2010).

Estos espacios, ocupados ancestralmente por Pueblos originarios, se fueron configurando dentro del imaginario nacional a partir de los discursos oficiales como un desierto. Trinchero (2000) define este concepto como una metáfora social que refiere a aquellos espacios que el incipiente Estado-Nación necesitaba vaciar de reivindicaciones étnicas. A su vez, durante los años de la "Organización Nacional" la nación apareció dividida en dos espacios en los discursos políticos: el de la civilización y el del desierto, entendido éste último como espacio vacío de ciudadanos (Lenton, 1999). En este marco, era de fundamental importancia para la aristocracia y la oligarquía argentina apropiarse de estos espacios para integrarlos al modelo económico y político imperante.

De este modo, el proceso de constitución del Estado Argentino a través de la consolidación de las fronteras políticas (*borders*) combinándose con la apropiación y valorización de los "espacios vacíos" en términos productivos (*frontiers*) fue determinante. De acuerdo con Bari siguiendo los aportes de Trinchero en *Los Dominios del Demonio* (2000):

> La construcción de la nacionalidad inscripta en la ocupación de espacios vacíos, construye un otro en términos de enemigo; que el énfasis puesto

> en los conflictos territoriales facilita la institucionalización del uso de la violencia armada; que las relaciones de producción presentes en la formación social de fronteras Chaco Central, generan mecanismos de coerción política y militar para garantizar el proceso de valorización; que la construcción de tipologías étnicas, estigmatiza los significantes de las contradicciones que en determinados momentos aparecen entre la reproducción de la vida y la reproducción del capital; que la *naturalización* del estigma étnico, oscurece las trayectorias sociales de los pobladores y la dinámica de los procesos de subsunción del trabajo y reproducción de la vida, al capital; y finalmente, que la construcción de un escenario de revalorización del territorio y de la fuerza de trabajo, dilata la *regularización dominial* de sus ocupantes criollos y aborígenes (Trinchero, 2002: 275-276).

Siguiendo esta línea de razonamiento, la expansión de la frontera agraria se desarrolló de manera concomitante al proceso de *territorialización* del Estado (entendido como el ejercicio efectivo de control sobre el territorio). Durante el proceso formativo del Estado Argentino (1870-1930) –una vez controlado el espacio de las fronteras internas– comienza a consolidarse el aparato productivo nacional orientado a la exportación de materias primas. De esta manera, los dispositivos de control y disciplinamiento sociales en la intervención del "espacio vacío" indígena se articularon con las hipótesis de conflicto hacia las fronteras externas (Trinchero, 2007).

Una vez lograda la conquista de los territorios y de las poblaciones, éstas últimas, si no resultaban asesinadas, eran "incorporadas" al proyecto político hegemónico como mano de obra indígena para la zafra, los ingenios, las forestales, las plantaciones de yerba mate, los obrajes, los algodonales, la industria vitivinícola, entre otros.

En este contexto comenzaron a aparecer divergencias dentro de la sociedad porteña acerca de la cuestión indígena, si "integrarlos" al Estado Nacional a través de la "asimilación", o bien, mantenerlos apartados de la "civilización" y "segregarlos" para que no tengan contacto con el resto de los integrantes de nación, todavía en estado embrionario. En determinadas regiones, especialmente en el Centro y Noreste del país, se desarrollaron procesos de invisibilización, mientras que en otras áreas, como la Patagonia, se segregó espacialmente a las poblaciones indígenas a través de la creación de reservas. Por medio del discurso "civilizador", basado en criterios evolucionistas y positivistas, el Estado logró construir un discurso estigmatizante hacia los Pueblos Originarios, que todavía se mantiene en amplias capas de la sociedad.

## Tierra, políticas públicas y territorio indígena

Los conflictos actuales en relación a las tierras pertenecientes a Pueblos Originarios no pueden, ni deben, ser abordados estrictamente en términos geográficos o históricos, y mucho menos desde una visión meramente cartográfica o topográfica. Estas problemáticas deberían ser afrontadas desde una perspectiva que contenga cuestiones

identitarias y territoriales desde el punto de vista de las propias comunidades o grupos indígenas, teniendo en cuenta el principio de autodeterminación al que la República Argentina adscribe, según el *Convenio 169 de la OIT*[2].

En este punto, es necesario hacer una reflexión sobre los conceptos de tierra y de territorio según la interpretación que dan los Pueblos Indígenas de éstos. Por este motivo, se toma como base la distinción conceptual que realiza el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas" del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas de Argentina para el año 2009, tres años después de sancionada la Ley 26.160.

A partir de lo mencionado, se esbozan algunas nociones sobre el espacio y el territorio según lo explicitado en el documento oficial del programa:

1. Cada pueblo posee un determinado control sobre su espacio de reproducción, que se expresa en la distribución y organización del mismo. En ese sentido, el espacio es una construcción social resultado del tipo de relaciones sociales y de producción existentes. Los procesos sociales imperantes en cada pueblo son los que definen el tipo de organización espacial y las formas de apropiación del territorio.

2. El territorio es esencialmente un espacio socializado y culturalizado, portador de significados que sobrepasan su configuración física. La trascendencia del territorio radica en que éste es el sustrato espacial imprescindible de toda relación humana. Los seres humanos nunca acceden directamente a ese sustrato, sino que lo hacen a través de elaboraciones culturales. De esta manera, entre el ambiente natural y la actividad humana hay siempre mediaciones objetivas y un cuerpo de conocimientos y creencias.

3. El espacio no es un elemento pasivo e inerte sino que forma parte del propio sistema social y condiciona en cierto modo su funcionamiento, originando respuestas múltiples a las actuaciones emanadas de ese sistema social. Ello genera distintos modelos culturales de estructuración del espacio.

4. El territorio posee un carácter temporal, por esta razón debe ser analizado en perspectiva histórica. Es a partir de estos procesos históricos que pueden comprenderse las dinámicas y transformaciones de las estructuras espaciales en un tiempo determinado. En esa perspectiva no hay espacio, sino un espacio-tiempo históricamente construido y determinado.

Poder distinguir los conceptos de *tierra* y *territorio* significa aceptar que existen distintas visiones del mundo que podrían sintetizarse en dos aspectos: a) una visión de los Pueblos Originarios que intenta una relación de complementariedad con la naturaleza, donde el pueblo originario es un elemento más del ecosistema: "La tierra no pertenece al hombre, sino que el hombre pertenece a la tierra" y b) en contraposición, una visión noroccidental dominante, donde el hombre no es un elemento constituti-

[2] La Ley nº 24.071 de 1992 ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, este convenio promueve el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales.

vo del sistema ambiental, sino un elemento de dominación de la naturaleza, donde el afán de crecimiento y rendimiento ilimitados generan contradicciones y crisis ecológicas y sociales.

En la actualidad los pueblos y comunidades indígenas conservan porciones de tierras en áreas que fueron parte de sus territorios ancestrales. Estas tierras las poseen como propiedad constituida en base al derecho del Estado-Nación moderno y en muchos casos como ocupantes de terrenos sin títulos legales, encontrándose una gran cantidad de hectáreas de tierras inscriptas a nombre de particulares o del fisco.

Muchas veces las tierras en manos indígenas se consideran como territorios étnicos, pero no así a las zonas aledañas en posesión de terceros que tradicionalmente eran ocupadas y usufructuadas por las comunidades. Desde la perspectiva indígena, éstas son parte del territorio ancestral y –por lo tanto– reivindicadas como parte de sus espacios reproductivos, y por tanto las consideran como territorios.

Para los Pueblos Indígenas, la pérdida del territorio es una cuestión ilegítima, en la medida que éste fue despojado mediante diversos mecanismos de violencia directa, engaño y usurpación "legal". Como afirma Harvey, "cualquier territorio o formación social que es incorporado o que se inserta en la lógica del desarrollo capitalista debe experimentar cambios estructurales, institucionales o legales de gran alcance, del tipo de los que Marx describe bajo la denominación de acumulación primitiva" (Harvey, 2003: 122).

De aquí que la recuperación de las tierras siga teniendo vigencia en la memoria colectiva de los pueblos y sus comunidades. De cualquier modo, las organizaciones indígenas promueven la construcción de distintos grados de autonomía, ya sea exigiendo el reconocimiento o ejerciendo ese derecho. Lo relevante es que el territorio indígena mantiene vigencia en el discurso y el imaginario de los pueblos, sustentado en las actuales tierras ocupadas por comunidades, que representan parte de territorio ancestral.

No hace mucho tiempo atrás, los Estados sustituyeron a los territorios indígenas por la "propiedad indígena". Esta conversión se operativizó de acuerdo a las normas del derecho positivo, o bien, a través de la sanción de leyes para la creación de reservas o la radicación de poblaciones originarias. Las características de estos títulos fue –esencialmente– el excluyente reconocimiento al territorio efectivamente ocupado, es decir solamente a las zonas de viviendas y pequeñas áreas de producción doméstica, pero no a los espacios comunes de reproducción, que fueron apropiados por particulares privados que impidieron el acceso a éstos por parte de las comunidades.

Del mismo modo, no se respetaron las formas de transmisión, ocupación y uso de la tierra indígena, sino que en gran parte de los casos se realizó por unidad familiar, desconociendo los usos de comunitarios. Usualmente, se les obligó a la reducción drástica de sus espacios de vida, restringiéndose a la explotación precaria y de subsistencia de pequeñas porciones de tierra. Respecto de la categoría de *tierra*, ésta asumió usualmente el carácter de fiscal, baldía, virgen o mal explotada, en donde era preciso se introdujera la civilización y el progreso. La tierra asumía entonces sólo un valor

especulativo, productivo y apropiable. Para los Pueblos indígenas la tierra, poseía –y aún posee– un profundo sentido que trasciende lo meramente productivo, aunque este aspecto primordialmente de subsistencia. Sin embargo, la tierra no da sólo alimento, sino también sentido de identidad y pertenencia, permitiendo la sobrevivencia cultural y la manutención de las prácticas religiosas propias de los pueblos.

En síntesis, las categorías de *territorio, propiedad* y *tierra* tienen distinto sentido, contenido y vigencia para el Estado y para los Pueblos Originarios. Desde esta perspectiva, la reconstrucción de los territorios ancestrales y tradicionales requiere una base material de asentamiento y el dominio de estas tres categorías, que se conjugan de distinta manera dependiendo del caso de que se trate y de la particular forma de despojo al que hayan sido sometidas las comunidades.

Es preciso, también, señalar la preexistencia de las Comunidades Indígenas a lo largo del actual territorio nacional, corroborada por *una ocupación y uso tradicional* de las tierras y territorios reclamados. Parte de esta afirmación, está dada por la identificación de prácticas conservadas ancestralmente, así como costumbres y concepciones tradicionales con las cuales afrontan su cotidianidad. Estos territorios y tierras reclamados son de uso *tradicional* debido a que la ocupación se realiza de acuerdo a las costumbres y culturas de cada pueblo, con prácticas desde tiempos inmemoriales y con continuidad histórica; *actuales* debido a que la reproducción biológica, social y cultural de las comunidades se fundamenta en el uso actual que hacen de la tierra y sus recursos; y *públicas*, debido a que es reconocido por otros pueblos y grupos de la región así como por distintos organismos oficiales.

Los territorios tradicionales, se reconstruyen a partir de los actuales dominios de tierras de las comunidades. Los deslindes y superficies de un territorio tradicional de ocupación incluyen –en su definición– a los aspectos jurisdiccionales de los antiguos dominios, transmitidos de generación en generación, permaneciendo en la memoria histórica de las comunidades. También estos deslindes del territorio tradicional consideran los espacios económicos-productivos, los espacios sociales, los ancestrales, espacios sagrados, rituales y religiosos. Es por ello que todos los espacios territoriales están cargados de un sentido cultural dado por cada pueblo.

Particularmente, la ocupación del territorio no persigue fines de carácter mercantilista ni económico, sino una forma de vida integral del ser humano. Sin embargo, este derecho de carácter ancestral se ve afectado por diferentes situaciones, a saber: de orden público, político administrativo, estrategias de gobierno, intervención extranjera, apertura económica, exploración y explotación de los recursos de la tierra y el subsuelo, entre muchos otros. En este sentido, el principal desafío que deben afrontar las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial es la efectivización de estos derechos frente a los límites que impone la propia lógica de la acumulación capitalista, en todas sus escalas espaciales y territoriales.

## La tierra en constante disputa. Algunos ejemplos históricos

La titulación de tierras en las provincias del Norte de la Argentina se ha visto históricamente obstaculizada por diferentes intereses privados, económicos y políticos. No obstante, algunas comunidades pudieron acceder a sus títulos, como se muestra a continuación, pero con diversos resultados de acuerdo a sus reclamos ancestrales, que no siempre fueron respetados.

a) En Jujuy, en el año 1997, el Gobierno Provincial inició el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPAJ) que comprendió la cesión de más de un millón y medio de hectáreas a favor de familias o Comunidades Indígenas. Treinta y tres títulos comunitarios fueron entregados a comunidades indígenas durante los años 2006 y 2007 bajo este programa.

b) En la provincia de Formosa, las autoridades locales afirman que el 99,8% de las Comunidades Indígenas tienen sus tierras mensuradas y tituladas. Sin embargo, como se puede observar a través de diferentes tecnologías de los Sistemas de Información Geográfica, estos títulos no comprenden la totalidad de los territorios tradicionales reclamados. La Comunidad de *Potae Napocna Navogoh* (La Primavera) posee un obtenido en 1985 que excluye a las tierras tradicionales, que fueron incorporadas al Parque Nacional Pilcomayo o a tenedores privados. Actualmente, se encuentra inmersa en un fuerte proceso de lucha y ha sido reprimida en diversas ocasiones.

c) En Salta, el Gobierno Provincial acordó en el año 1984 otorgar un título comunitario a la Asociación de Comunidades *Lhaka Honhat*, integrada por alrededor de 35 comunidades de distintos Pueblos Indígenas. Esto llevó a que se realizase un proceso de relevamiento mediante el cual se logró fundamentar con pruebas fehacientes la solicitud en 1991. Pese a todos estos esfuerzos y diferentes fallos a su favor, a nivel nacional e internacional, han pasado treinta años y las tierras no se han podido titular.

Son varios los factores que impiden las cesiones, más allá de cuestiones económicas y políticas que operan a nivel macro. Se puede mencionar, por ejemplo, que los tiempos burocráticos son demasiado lentos ante situaciones de despojo. Estas demoras tienen diferentes motivos, como la falta de fondos para los levantamientos, o bien, radican en la suma complejidad en la situación dominial de las tierras. Sin olvidar que los catastros son administrados por las provincias, y el Estado Nacional no pude tener una injerencia directa sobre estos registros.

En este sentido, el Programa de Relevamiento del INAI ha observado diferentes inconvenientes a la hora de la implementación en varias provincias. Cabe notar que la normativa nacional refleja la necesidad de coordinación y uniformidad de crite-

rios empleados por el Estado Nacional y las provincias sobre los temas indígenas. Si bien las provincias tienen competencia para ejercer las atribuciones del párrafo 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional, la doctrina jurisprudencial establece que éstas no pueden obstaculizar las actuaciones del Estado Nacional. Además, aunque el Programa de Relevamiento tiene la finalidad de reconocer la tenencia de tierras indígenas en Argentina, no incluye un procedimiento para la titulación de las mismas. Un avance importante para llenar este vacío es el desarrollo por parte del INAI de un proyecto de ley sobre la posesión y propiedad comunitaria indígena presentada al Congreso Nacional durante el año 2012.

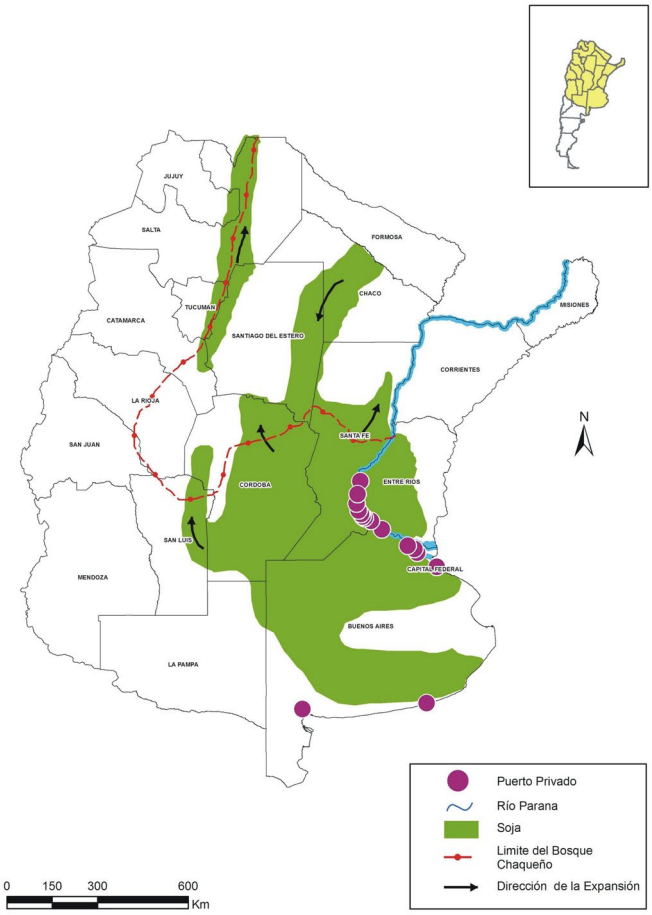
## Avance del frente productivo regional

A principios de la década del ochenta se registra en el territorio nacional una expansión de la soja hacia áreas de menor aptitud ecológica, consideradas –hasta aquel momento– como marginales. Unos años más tarde, la frontera del cultivo avanza en dirección oeste gracias a la necesidad de implementar rotaciones para mejorar la productividad de la región cañera-algodonera del norte santafesino, promoviendo el avance de la soja hacia el norte del país. La adaptación de la soja al terreno, así como los precios internacionales favorables, beneficiaron al incipiente proceso de *agriculturización* que obtuvo como contrapartida el desplazamiento de la ganadería y la liquidación de *stocks*. La producción de soja, mientras tanto, fue incrementándose a mayor ritmo que la demanda interna, generando precios internos inferiores a los del mercado externo y convirtiendo a la Argentina en un país plenamente exportador de soja (Conte *et. al*., 2008).

Se produce, entonces, un proceso de *oleaginización* en el Chaco, expandiéndose la frontera de este cultivo en el ecotono selva-yungas hacia el este salteño y desde el norte de Santa Fe hacia el Domo Central Chaqueño y Santiago del Estero. De este modo, la soja desplaza a la ganadería, al tiempo que las antiguas áreas algodoneras –que no estaban en producción– se convierten al cultivo de la oleaginosa. La facilidad de desmonte, los bajos precios de la tierra, las nuevas tecnologías, la extensión del ciclo húmedo y los buenos precios internacionales son los factores que permiten la generalización del cultivo. A escala regional, la superficie agrícola aumenta un 70%, pasando de 2.5 a 4.3 millones de has en el período intercensal 1988-2002, de las cuales el 66% del área cultivada corresponde a la soja. En el Mapa 1 puede identificarse la dirección de la expansión sojera en la actualidad.

## Mapa 1

**Dirección de la expansión y producción de soja, puertos de acopio y límites del Bosque Chaqueño (2010).**

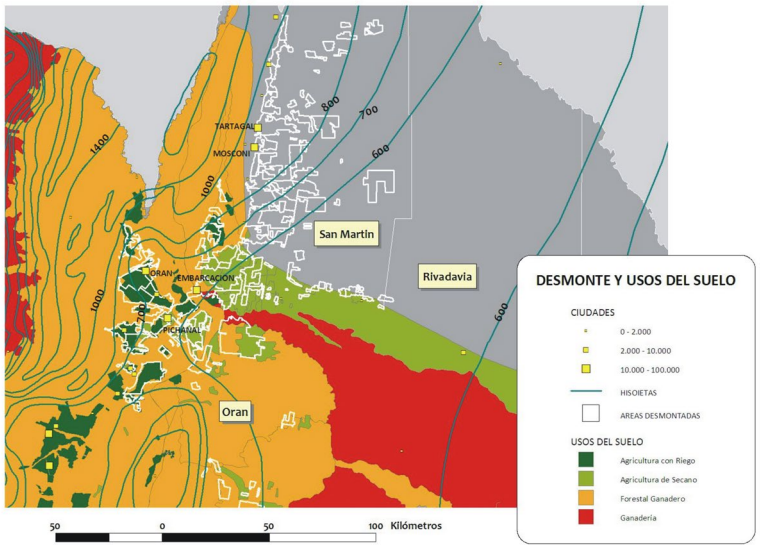



**Fuente:** Laura Nowydwor (2010).

La notable expansión de la soja tuvo efectos negativos en diversos aspectos. En materia ecológica se produjo un significativo retroceso del bosque. Entre los años 1998 y 2002 se deforestaron en la provincia de Salta unas 41.000 has por año, lo cual habla de una tasa de deforestación de 0,8% anual de la masa forestal. Sin embargo, en lugares específicos como el bosque de piedemonte esa misma tasa puede superarse hasta alcanzar un 5% (Gasparri, 2004). En el Mapa 2 pueden visualizarse las áreas de desmonte y los usos del suelo en el este Salteño hasta 2008, año en el que se intentan frenar los desmontes. Gran parte de las áreas desmontadas –delimitadas en color blanco– coinciden con usos agrícolas de secano (con cultivos de poroto y soja) o bajo riego (con plantaciones de hortalizas, citrus, banana y caña de azúcar). Puede identificarse, entonces, que estas áreas coinciden con las desmontadas recientemente. Al mismo tiempo, gran parte de lo que fue desmontado previo a 2009 en el departamento San Martín (al este de Tartagal y Mosconi) se ha convertido a la producción de soja, mostrando el corrimiento de los cultivos de secano hacia la isohieta de los 600 mm.

## Mapa 2

### Usos del suelo y desmontes recientes en el este Salteño (2008).




**Fuente:** Elaboración propia en base a PEA Bermejo (1999) y Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos (2011).

El notable crecimiento de la producción de soja se tradujo en el incremento de la productividad y en la expansión territorial del cultivo, significando una producción anual del país de 48 millones de toneladas, una superficie sembrada de 19 millones de hectáreas con un rendimiento de 2.6 t/ha para la cosecha 2010/2011 (Ministerio de Agricultura, 2013)[3]. Para arribar a estos números fue necesario extender la frontera de la soja hacia áreas que no se empleaban para este cultivo. El norte argentino fue parte de esa transformación productiva que tuvo sus primeras manifestaciones en los años 70, proceso que terminó de consolidarse durante los últimos dos decenios. A medida que la soja fue avanzando, otros usos del suelo fueron desplazados. De este modo, el proceso de sojización apartó a los típicos cultivos cerealeros –maíz y trigo– y al girasol, haciéndoles perder su peso en el volumen total de la producción agraria nacional y, de esta manera, la soja representa en la actualidad alrededor de un 50% del total.

En este sentido, el consabido avance de este cultivo produjo un doble proceso de migración del ganado vacuno. En primer lugar, se extendió desde la pampa húmeda hacia áreas marginales y más áridas del país. En segundo término, al interior de estas zonas también hubo desplazamientos por el avance de la oleaginosa. Gran cantidad del *stock* vacuno migró hacia provincias como Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero y, dentro de estas provincias, hacia las zonas más áridas.

La oleaginización en el Norte Argentino y el avance bovino sobre el Chaco Central[4],

[3] Si bien se dispone de datos de la cosecha 2011/2012 en la Web del Ministerio, éstos no se encuentran actualizados para el primer semestre del año pasado.

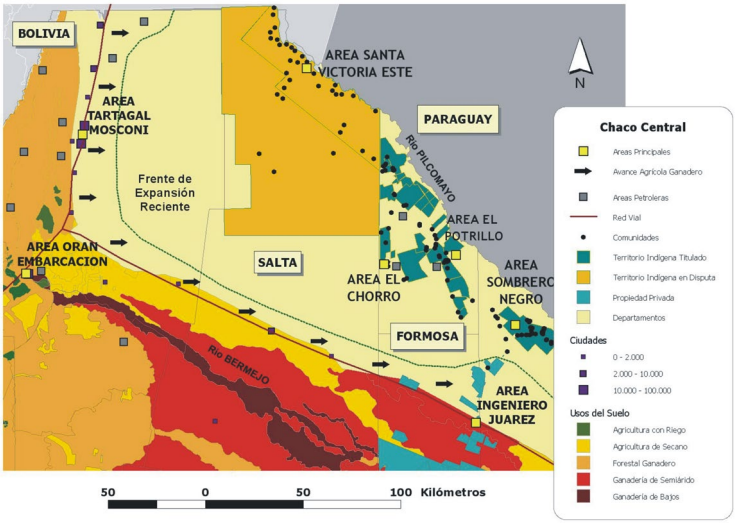
[4] Por su parte, el Chaco Central se circunscribe a la franja localizada entre los ríos Bermejo y Pilcomayo en el

se materializó gracias a condiciones más propicias para la exportación de *commodities*, conformación de consorcios agroexportadores, puesta en producción de tierras poco rentables, desregulación del sector granario, ventajas fiscales, innovaciones tecnológicas y el aprovechamiento de un ciclo más húmedo. En este sentido, el impulso de ambos sectores –sojero y ganadero– originó conflictos por la tierra y traslados de población desde el ámbito rural hacia las ciudades o en el propio seno del espacio agrario.

Estos reasentamientos no son exclusivos de los últimos treinta años. Desde la llegada de los europeos, los habitantes indígenas de la región han sido obligados a cambiar su localización. El avance de los fortines y el proceso de colonización primero, y la consolidación del Estado Nacional más tarde, subvirtieron esencialmente los patrones socio-territoriales de las poblaciones indígenas locales. Con el establecimiento definitivo de las misiones de diferentes iglesias (anglicana y católica principalmente) en las décadas de 1920 y 1930 se cierra definitivamente el proceso de sedentarización de la población aborigen. Ahora bien, el arrinconamiento de las comunidades indígenas hacia las zonas de frontera alejadas de las principales vías de comunicación, con escasas precipitaciones y suelos poco fértiles para la agricultura, se aceleró durante los últimos treinta años debido al avance de la frontera agropecuaria, como se muestra en el Mapa 3.

## Mapa 3.

### Chaco Central. Usos del suelo y avance del frente productivo.




**Fuente:** Elaboración propia en base a PEA (1999).

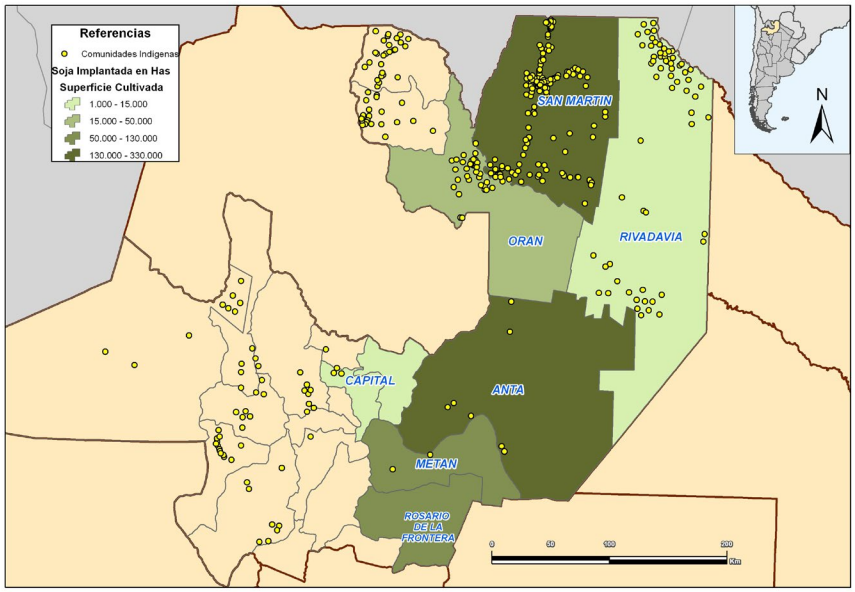
oeste de Formosa y Chaco y el este de Salta, en el sector más árido del Chaco (precipitaciones inferiores a 700 mm en toda el área).

## Aplicación de la Ley 26.160 y comunidades indígenas de Salta

Para la campaña 2010/11, según las estadísticas del Ministerio de Agricultura, la provincia de Salta produjo casi dos millones de toneladas de soja en alrededor de 600.000 has. De manera predominante, el cultivo se desarrolló en el Umbral al Chaco[5]. En el norte de esta faja fértil –como se muestra en el Mapa 4– en el Departamento San Martín se localiza una porción significativa de las Comunidades Indígenas de la provincia, unas 180 sobre 450 (un 40% del total). Si bien, gran cantidad las agrupaciones se ubican en áreas urbanas o periurbanas, es necesario señalar que la mayoría migró durante los últimos años debido al avance del cultivo. De cualquier modo, una parte considerable persiste en áreas rurales, resistiendo los desalojos.

## Mapa 4.

### Umbral al Chaco. Cultivos de Soja Campaña (2010/11). Localización de Comunidades Indígenas (2012). Provincia de Salta.




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos (2011) y PRORENOA-INTA (2011).

Del mismo modo, puede observarse que un porcentaje elevado de las comunidades se encuentra sobre los departamentos que forman parte de área sojera. Son los distritos

[5] Se denomina "Umbral al Chaco" a la extensa franja que, de norte a sur, atraviesa el este de Jujuy, Salta y Tucumán, así como también el noroeste de Santiago del Estero. Dicha región se caracteriza por un régimen de lluvias estival de 600 a 1000 mm anuales, con aumento de precipitaciones hacia el oeste por razones orográficas y con predominio de cultivos de secano. Por su parte, el Chaco Central se circunscribe a la franja localizada entre los ríos Bermejo y Pilcomayo en el oeste de Formosa y Chaco y el este de Salta, en el sector más árido del Chaco (precipitaciones inferiores a 700 mm en toda el área).

que se listan en el mapa en color azul, totalizando alrededor de 320 comunidades, un 70% de las localizadas en la provincia. Según el informe de la AGN del año 2012, en octubre de 2008 se firma el convenio entre el INAI y el IPPIS (Instituto Provincial de Pueblos indígenas de Salta) para el relevamiento de 330 comunidades pertenecientes a doce pueblos. Al cabo de dos años –como constaba en el acuerdo– se entregaron sólo seis carpetas técnicas, con serios errores metodológicos, según lo observado por el propio INAI. Tras ese lapso, el Instituto resolvió proseguir con el relevamiento desde el equipo de ejecución central, con sede en Buenos Aires. Como especifica la ley, a partir de su sanción de suspenden los desalojos de las comunidades en todo el territorio nacional. Pese a esta prohibición, desde la promulgación de la ley se han sucedido una gran cantidad de expulsiones de comunidades indígenas, que han tenido que migrar hacia otras localizaciones, o bien, reducir sus espacios de reproducción.

De esta manera, la existencia de la ley por sí sola no ha podido frenar el avance de la soja, con los consecuentes desplazamientos de las comunidades. Este hecho muestra, de alguna forma, que las políticas públicas de reconocimiento a la diversidad –en este caso a las naciones preexistentes al Estado– se encuentran limitadas por las propias reglas del proceso de valorización de la frontera agraria. Sin embargo, la reciente transformación en la correlación de fuerzas sociales, de las que forman parte las luchas de los Pueblos Indígenas, se expresa en el cambio de orientación de las políticas públicas, pese a las limitaciones políticas, económicas y culturales hacia ciertas transformaciones.

## Algunas conclusiones

Durante los últimos tiempos, se puede afirmar que el Estado Nacional ha realizado avances significativos en materia de derecho indígena. En este sentido, se pueden mencionar la Ley 24.071 de 1992 Ratificatoria del Convenio 169 de la OIT, la Reforma Constitucional en 1994, la sanción de la Ley 26.160 durante 2006, la Ley Nacional de Educación 26.206 del mismo año que implementa modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y la Ley de Bosques de 2007, que considera en el ordenamiento al componente indígena.

No obstante, la implementación de estas políticas, así como el cumplimiento de los derechos indígenas, observa diversos obstáculos en la mayoría de las provincias, debido a los límites impuestos desde los ámbitos de poder más concentrado. Para el caso regional, se mostró que el avance de la frontera agraria, especialmente a través del monocultivo de la soja, marcando ciertas restricciones al reconocimiento de estos derechos e impulsando el desplazamiento de gran cantidad de comunidades, en el Este de Salta, por ejemplo.

En este sentido, el capital –como resultado de la apropiación de plusvalor– se encuentra en estado permanente de transformación y estos cambios se producen con

el propósito de obtener ganancias extraordinarias, cualquiera sea el ámbito de reproducción. Para ello, el capital debe dominar al resto de los factores de la producción y controlar en su conjunto al proceso de valorización. Así, se desarrolla el proceso de producción global y la posibilidad de extraer plusvalor al trabajo en el contexto del Estado-Nación moderno. El Estado es la forma por la cual la representación de los sujetos y grupos sociales adquieren juricidad de acuerdo a la correlación interna de fuerzas, en el seno de esa sociedad, hegemonizada por el capital (Trinchero y Leguizamón, 2004).

Así, se puede aseverar que el avance de la frontera productiva –que ha sido permanente desde finales del siglo XIX– logró complementarse con la intensificación de obras de infraestructura. De este modo, el avance constante de los cultivos –también impulsado por el Estado desde sus diferentes escalas de intervención– impone límites estructurales a la ejecución de políticas públicas de corte social ya que, junto con la genealogía histórica del Estado, se producen en un contexto de hegemonía del capital. No obstante, el estado de lucha política actual instala ciertas contradicciones en el "agenciamiento" del Estado y de la agenda pública, promoviendo un desarrollo regional más inclusivo con respecto a la década de los noventa, pero no exento de contradicciones y conflictos.

## Referencias bibliográficas

AGN. Auditoría General de la Nación. *Informe sobre el Relevamiento del INAI-Ley 26.160. (En línea)*. (Consulta: 3 de mayo de 2013). Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_083.pdf

Bari, M. C. (2002). Reseña de Los Dominios del Demonio. Civilización y Barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco Central. *Cuadernos de Antropología Social.* 16, 275-277.

Bourdieu, P. (2000). *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción.* Barcelona: Editorial Anagrama.

CONTE, A.; Etchepareborda, M.; Marino, M. y Vázquez Róvere, F. (2008). Oleaginización de la agricultura argentina. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.* (en línea). (Consulta: 28 de marzo de 2013). Disponible en: http://www.laargentinaenmapas.com.ar/caste/intr.htm

Foucault, M. (1988). *Genealogía del racismo.* Buenos Aires: Altamira-Nordan Comunidad.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población.* Curso en el College de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gasparri, I. (2004). *Deforestación en la zona de transición entre el parque chaqueño y la selva tucumano-boliviana en la provincia de Salta.* Buenos Aires: SADS, Dirección de Bosques.

Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo.* Buenos Aires: Editorial Akal.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2009). *Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas.* Ejecución de la Ley nº 26.160. Buenos Aires.

Laclau, E. (2005). *La Razón Populista.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Lenton, D. (1999). Los dilemas de la ciudadanía y los indios argentinos: 1880-1950. Publicada en *Antropología y Ciencias Sociales*. 8, 7-30.

MAGyP. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Sistema Integrado de Información Agropecuaria SIIA. (en línea). (Consulta: 4 de mayo de 2013). Disponible en: http://www.siia.gov.ar/

Nowydwor, L. (2010). *Mapeo de la Soja en la Argentina.* Trabajo no publicado. Buenos Aires, Argentina.

Paoli, H.; Volante, J.; Noe, Y. y Vale, L. (2011). Monitoreo de Cultivos del Noroeste Argentino a Partir de Sensores Remotos. Campaña agrícola 2010-2011. Cultivos extensivos de verano. *Estación Experimental Agropecuaria Salta.* (En línea). (Consulta: 2 de mayo de 2013). Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/campana-agricola-2010-2011-cultivos-extensivos-de-verano

PEA (1999). *Programa Estratégico de Acción de la Cuenca del Río Bermejo*. Buenos Aires: PEA.

Relevamiento Territorial Lotes Fiscales 55 y 14 del Este Salteño (2011). Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos, Gobernación de Salta.

Rose, N. (2003). *Identidad, Genealogía, Historia.* En Hall y Du Gay (Comps.). *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 214-250). Buenos Aires: Amorrortu.

Sack, R. (1986). *Human Territoriality: Its theory and history.* Cambridge: Cambridge University Press.

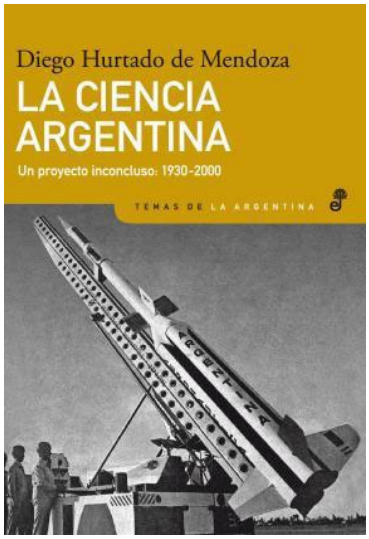
Salomón Tarquini, C. (2010). *Largas noches en La Pampa. Itinerarios y resistencias de la población indígena (1878-1976).* Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Trinchero, H. (2000). *Los dominios del demonio.* Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Trinchero, H. (2007). *Aromas de lo Exótico (retornos del objeto): Para una crítica del objeto antropológico y sus modos de reproducción.* Buenos Aires: Editorial SB.

Trinchero, H. y Leguizamón, J. M. (2004). *Hidrocarburos, dinámica del capital y cuestión social en el norte argentino.* En Trinchero, Belli y Slavutsky (Comps.), *La cuenca del río Bermejo. Una formación social de fronteras* (pp.105-126). Buenos Aires: Editorial Reunir.

# RESEÑAS DE LIBROS




# 1. RESEÑAS DE LIBROS
*Book Reviews*

# TÍTULO
**La Ciencia Argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000.**

# DE
**Diego Hurtado.**

*Edhasa. Buenos Aires, 2010 (1ra. edición, 256 páginas, 19x13 cm. ISBN 978-628-085-3).*
*Diego Hurtado. "Argentine Science. An unfinished project: 1930-2000".*
*Edhasa. Buenos Aires, 2010, 256 pages.*

**Por María Verónica Moreno***

**Fecha de Recepción:** 03 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 12 de febrero de 2014.

**Palabras clave:** *Ciencia, Políticas e Instituciones.*
***Keywords:*** *Science, Policies and Institutions.*

* María Verónica Moreno es Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador, Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella y doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Forma parte del Grupo de Estudios de Población, Migración y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la UBA.

En *La Ciencia Argentina*. *Un proyecto inconcluso: 1930-2000*, Diego Hurtado presenta un recorrido histórico sobre las instituciones de investigación científica y de desarrollo tecnológico más importantes del país. Parte de una hipótesis simple, pero contundente: la principal debilidad del sector científico-tecnológico nacional es de orden político e institucional. Bajo este marco, hace hincapié en la ausencia de políticas públicas nacionales a largo plazo y en la consecuente dificultad de implementar procesos de institucionalización, capaces de consolidar organizaciones lo suficientemente adecuadas como para su promoción. De ahí que, a lo largo de las páginas de este libro, Hurtado — quien posee un Doctorado en Física, pero se dedica a la historia de la ciencia— se propone iluminar las trayectorias, moldeadas por las sucesivas crisis políticas y económicas, de las instituciones argentinas en tanto espacios materiales, normativos e ideológicos.

Desde un principio, el autor se inscribe en corrientes críticas que señalan el carácter conflictivo de la tarea científica y tecnológica en países periféricos y con múltiples formas de dependencia —simbólica, cultural y económica— respecto a los centrales. Así, señala que mientras que los países industrializados consolidaban espacios institucionales pertinentes para sus sociedades, en América Latina durante la segunda mitad del siglo XIX se llevaron adelante conductas de asimilación "de la práctica científica, a través de la común aceptación del 'carácter universal del conocimiento científico'" (Hurtado, 2010: 22). Lo problemático de esta postura es que no distinguió a la estabilidad de los productos finales de la actividad científica —teorías, leyes, etc.— del supuesto universalismo de la producción de conocimientos. En efecto, este proceso distó de ser altruista y espontáneo y, por el contrario, reflejó que el conocimiento científico y tecnológico nace local y con formas históricas y contextuales. Es por ello que esta obra procura revisar en detenimiento los intentos dados —en términos de diseño e implementación de políticas— a fin de consolidar un sistema institucional argentino y los obstáculos encontrados en el camino.

El punto de partida temporal del libro se sitúa a principios de 1930 por dos razones: (i) la conformación de un grupo de científicos que reconocieron la necesidad de hacer que la ciencia sea más visible e influyente políticamente y (ii) los inicios, señalados por los historiadores de la economía, de la industrialización nacional y su respectiva injerencia en las actividades de investigación y desarrollo. El relato termina a fines de la década de 1990 con la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) con el propósito de dotar una estructura destinada a apoyar el sector científico-tecnológico.

En síntesis, *La Ciencia Argentina*. *Un proyecto inconcluso: 1930-2000* se encuentra organizado en cuatro capítulos. El primero refiere a la existencia de una comunidad científica incipiente que pujó por la creación de la institución fundacional —la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias (AAPC)— bajo el liderazgo indiscutido del fisiólogo Bernardo Houssay. En este período también cobran preeminencia tanto los lazos internacionales de los científicos involucrados como la emergencia y las tensiones que se empiezan a identificar entre ellos y un grupo de militares con

ideología desarrollista e interesado en temas tecnológicos, considerados estratégicos para la industrialización y la defensa nacional. En segundo lugar, Hurtado aborda lo sucedido en la década de 1950, momento en el que el Estado tomó a la ciencia como política pública; promoviendo la creación de: la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); el Instituto Nacional de Ciencias Naturales del Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia", el Instituto Balseiro, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Tras ello, el autor expone la situación de la práctica científica en momentos de autoritarismo. Este tercer capítulo comienza ineludiblemente con el episodio represivo conocido como "la noche de los bastones largos" y concluye con los efectos devastadores para las universidades e institutos de investigación del terrorismo de Estado, luego del golpe de Estado de 1976.Por último, Hurtado narra el retorno a la democracia y el consecuente intento de recuperación de las instituciones específicas. Este período es presentado mediante dos etapas: (i) 1983-1989, caracterizada por el congelamiento de recursos, el desmantelamiento de los instrumentos de control ideológico y el intento de jerarquizar a la problemática con la creación Secretaría de Ciencia y Técnica, en reemplazo de la Subsecretaría existente y (ii) la década de 1990, marcada no sólo por las políticas de un Estado neoliberal que implementó medidas de "achicamiento" que incluyeron al sector público de ciencia y tecnología mediante la reducción de recursos materiales y, principalmente, de su personal, sino también por los conflictos producidos por el modo de encausar las relaciones internacionales. El relato culmina, tal como fue anticipado, con la creación de la ANPCyT, institución destinada a cambiar el panorama institucional y los mecanismos de financiamiento de la investigación en la Argentina.

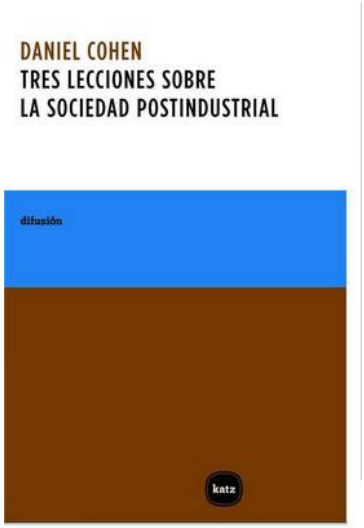
A modo de reflexiones finales, Hurtado sostiene que si bien el Estado ocupó un papel fundamental en la promoción de la ciencia y la tecnología porque las universidades y los institutos públicos realizaron la mayor parte del trabajo, vuelve a remarcar su incapacidad para construir organizaciones y formular políticas que se sustentaran a lo largo del tiempo. A ello se suma la compleja relación entre investigación y sector productivo caracterizada por: (i) un *ethos* empresarial no propenso al riesgo y enfocado en las rentas que condujo a bajos niveles de inversión privada en investigación y desarrollo, poca innovación y atraso técnico y (ii) la conformación de una cultura científica de carácter corporativista. A partir del diagnóstico realizado, la situación argentina respecto a los países más avanzados podría pensarse de dos maneras complementarias. Por un lado, podría identificarse con la falta de condiciones de posibilidad para una diversificación institucional dable de cubrir las funciones que aparecen durante el desarrollo del sistema. Por el otro, podría suponerse que la debilidad del complejo de ciencia y tecnología es el resultado de "un sistema de estados altamente estratificado, producto del proceso de globalización económica que se inició al final de la Segunda Guerra Mundial, que relegó a los estados periféricos y semiperiféricos a un papel subsidiario en el sistema económico mundial" (Hurtado, 2010: 239). Tal como el autor plantea: dos caras de una misma moneda.

Ahora bien, como todo este proceso no se encontró exento de las disputas en torno a los modos de implementar el proyecto científico nacional, puede parecer llamativo que Hurtado hable reiteradamente de una comunidad científica, idea generalmente asociada a la búsqueda mancomunada de la verdad y a las colaboraciones desinteresadas en pos del avance del conocimiento. En su lugar, sería interesante reflexionar acerca de la pertinencia de utilizar la noción de campo —acuñada por la sociología— que refiere a un "espacio poroso de relaciones materiales y simbólicas, dentro de un contexto social específico (históricamente determinado) que lo atraviesa, dotado de instituciones, de actores, de conflictos" (Kreimer, 2010: 7-8). Esta idea reflejaría, en definitiva, las pujas de poder que se evidenciaron en el espacio y el marco social que rodea a la producción de conocimientos.

Más de esta observación conceptual, en *La Ciencia Argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000* se puede notar un trabajo meticuloso, apoyado en una exhaustiva recolección bibliográfica con múltiples fuentes documentales; desde los diferentes formatos de trabajos científicos hasta artículos periodísticos y cartas personales, entre otras. Esta labor hace que los argumentos planteados aparezcan bien fundamentados ante el lector, figura que no necesariamente necesita una formación en el tema para poder seguir el razonamiento y las exposiciones planteadas. Otro punto que también enriquece la lectura es que el hilo conductor del libro —de carácter institucional— está definido de forma muy clara desde las primeras páginas. Hurtado nunca cae en una "hagiografía" —es decir, el estudio de los "grandes hombres" que impulsaron el desarrollo de sus disciplinas— pese a contar con representantes de la talla de Houssay o Leloir, sino que aborda su objeto de estudio desde un enfoque colectivo e histórico que brinda herramientas analíticas interesantes para reflexionar sobre el estado actual de la ciencia y la tecnología argentina.

## Referencias bibliográficas

Kreimer, P. (2010). *Ciencia y Periferia. Nacimiento, muerte y resurrección de la Biología Molecular en la Argentina.* Buenos Aires: Eudeba.




# 2. RESEÑAS DE LIBROS
*Book Reviews*

# TÍTULO
**Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial.**

# DE
**Daniel Cohen**

*Katz, Buenos Aires, 2012. 130 páginas*
*Daniel Cohen.*
*"Three lessons in postindustrial society".*
*Katz, Buenos Aires, 2012. 130 pages.*

**Por Santiago Ibarra***

**Fecha de Recepción:** 09 de enero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 1 de febrero de 2014.

**Palabras clave**: *Organización del Trabajo, Revolución Industrial, Globalización.*
***Keywords:*** *Work Organization, Industrial Revolution, Globalization.*

* Profesor en Ciencias Políticas y docente. Ha participado en distintas actividades y jornadas asociadas a la teoría política y los procesos de transformación estatalitarios.

Los cambios en el capitalismo global introducen tensiones sobre expectativas y proyecciones. ¿Cómo adaptar los patrones de organización en un mundo en permanente cambio? La pregunta condujo en 2006 a esta publicación de Daniel Cohen, profesor de economía en la École Normale Supérieure y en la Universidad de París I, editorialista asociado de *Le Monde* y consejero científico del Centro de Desarrollo de la OCDE, donde reflexiona sobre una nueva forma de capitalismo mundial, lo irresuelto de las políticas de integración europea y su relación con los emergentes conflictivos de los Estados miembro en un mundo atravesado por las mutaciones que guía la sociedad de la información.

En la *Lección 1. La era de las rupturas,* Cohen considera que en los últimos treinta años se ha producido una nueva "gran transformación". Estos cambios se deberían a cinco rupturas: una tercera revolución industrial, una nueva forma de concebir el trabajo humano, una revolución cultural asociada al despertar de un individualismo contemporáneo, el ascenso del poder del sector financiero y la globalización bajo el esquema de construcción de un mundo multipolar. Según el autor, la conformación de un nuevo capitalismo y una reformulación de la organización industrial excluyente y desigual estaría dado en la sociedades del modelo toyotista y su difusión a partir de la década del sesenta junto con el desarrollo de la informática a partir de 1970, innovación esta última ligada a la idea del *conocimiento como poder,* en una valorización de la capacidad técnica en ruptura con los rasgos jerárquicos meramente gerenciales que el autor asocia a la rebeldía juvenil inspiradora del Mayo Francés.

El reconocimiento de una "primera globalización" en el siglo XIX, de la cual la actual interrelación mundial sería una consecuencia directa, es abordada de la *Lección 2. La nueva economía mundo*. Aquel período habría implicado la expansión de las relaciones internacionales y la puesta en práctica de acuerdos interestatales con una juricidad mundialmente reconocida. La crisis de la sociedad industrial en los países ricos habría derivado en el desplazamiento del sigo anterior Este/Oeste hacia una división Norte /Sur, en una relación de subalternidad y dependencia de los últimos en un esquema capitalista mundial. Sin embargo, la prosperidad de China y las esperanzas industrializantes del keynesianismo han fortalecido la preferencia por las políticas proteccionistas de los países en desarrollo. En su "examen sobre la división (internacional) del trabajo", se revisa la preeminencia de la teoría de desarrollo de las naciones del liberalismo, que la realidad había contradicho exponiendo que la mera división del trabajo era una limitante frente a la valorización del trabajo especializado. La riqueza de los centros, en tanto, estaría dada en la oportunidad de que cada sujeto pueda desarrollar sus habilidades personales. La caracterización de "la nueva economía mundo" está dada en un desplazamiento de las tareas hacia distintos lugares bajo un criterio de abaratamiento de costo, en el cual el prestigio de la empresa de producción es dada en gran medida por el valor agregado por la publicidad. La consolidación de estas relaciones de producción en este esquema no ha garantizado posibilidades de desarrollo social, sino que ante todo se han consolidado mercados de mano de obra barata que, en competencia, compiten por ocupar el rol, de la periferia menos depreciada. Contrariamente, el ascenso y constante prosperidad de China contradicen los argumentos

de la división internacional el trabajo, señalando la potencialidad de una sociedad disciplinada e instruida bajo una política económica proteccionista y planificada. Al mismo tiempo, "la globalización de las imágenes de la globalización" brindaría una imagen de prosperidad de las urbes, en una difusión de escenarios de prosperidad que omitirían observar el deterioro social visibilizado en un gradual alejamiento de la zona focalizada. La influencia de esta difusión en los países menos desarrollados, pese a la dureza de las condiciones sociales, no sería un impedimento para la generación de mayores expectativas en la búsqueda de progreso a través de la adquisición de mejores niveles de educación y la transición demográfica actual.

Estas cuestiones llevarían a la indagación sobre "los desafíos del mundo venidero", que plantearían hacia 2050 un 50 por ciento más de pobres, una población de 9.000 millones de habitantes, con desequilibrios inherentes a la dificultad de nuevos problemas y la gobernabilidad del mundo. En lo inmediato, la aparición de un mundo multipolar con India, Rusia, China, Medio Oriente, África y Latinoamérica plantean las posibilidades de la Europa del siglo XIX en su carrera armamentista por frenar el ascenso de Alemania, perspectiva que requiere de la construcción de un modelo multipolar justo.

La revisión de la imagen de Europa tras la caída del Muro de Berlín es tema de la *Lección 3. ¿Existe un modelo social europeo?* Un "mal europeo" reconocible sería el temor a la globalización que se cristalizarían en el comercio de vecindad, hallando límites en materia productiva en la generación de bienes de alta gama por sobre la innovación tecnológica estadounidense. "La nueva economía de la información" resultante de la revolución de las telecomunicaciones, se asocia a la idea de una mejor difusión de la información, de una baja de la barrera de acceso y una presión competitiva más fuertes sobre actores de la economía. Otro aspecto que el autor aborda es la necesidad de encontrar el equilibrio entre "lo gratuito y lo pago", reflexionando con especial énfasis sobre el uso de la información científica producida por laboratorios y por la investigación estatal, aspecto que se entronca con la búsqueda "por una universidad europea" que encauce mayores estudios en innovación tecnológica.

El segundo "mal europeo" es el pensar una planificación para re-cohesionar a la sociedad europea. Un problema inicial para emprender acciones en ese sentido es "el no-modelo social europeo", resultante de los problemas de integración derivados de singularidades nacionales resultantes de esquemas de alianzas de cada Estado. A ello, se agrega la significación de episodios de malestar tales como "la crisis de los suburbios" que sacudió a Francia en el año 2005, que ponen de manifiesto el descontento juvenil ante las restricciones del mercado laboral y la exclusión facilitada por el origen cultural. La desigualdad social, la privación de la solidaridad intrafamiliar y la negativa de la sociedad francesa de establecer un mayor lazo común frente a la tradición meritocrática republicana se tornarían elementos tendientes a agravar la situación de conflictividad. En tal sentido es pensada la experiencia estadounidense, en la cual las redes étnicas habrían sido activas partícipes de integración e inclusión.

Como conclusión, el autor compara el presente con el pasado europeo de los dos siglos precedentes. Interpretando la sociedad industrial bajo la lente de la teoría de

la familia de Gary Becker (1981), la unión asimétrica entre gente bien dotada –los ingenieros- y gente poco dotada –los obreros- habrían encontrado su divorcio hacia 1960, al exacerbarse las contradicciones del fordismo. Es entonces cuando habría ingresado otra lógica, la de los "apareamientos selectivos". La gente se encuentra ahora entre clases homogéneas, no tanto por estima propia como por desprecio por el más pobre. Una explicación teleológica lo lleva a retomar el análisis de Touraine (2005), que afirma que desde los siglos XI-XIII Europa habría asistido a una sucesiva serie de encadenamientos de rupturas, produciendo la separación de las esferas política de la religiosa primero, y de la económica de la política luego, y que si los desastres del liberalismo permitirán la aparición de figuras de solidaridad social que darán resolución a la cuestión social en el proceso productivo durante el siglo XX, al conformarse finalmente un nuevo eslabonamiento de la sociedad industrial hacia la sociedad postindustrial se prolongarían la secuencias precedentes, en una visión escéptica que señala no sólo una separación sino la muerte misma de lo social. En este punto donde Cohen se distancia, sosteniendo que lo social continúa, aunque esta vez movido por sus propias fuerzas. Del mismo modo, asemejar la estratificación social con el siglo XIX resultaría una comparación engañosa, dado que la lógica de los apareamientos selectivos en tanto comportamiento de clase omitiría considerar el desconocimiento generalizado de las leyes del capitalismo del período anterior, así como el desplazamiento de la fuente de plusvalía desde el trabajo físico hacia la investigación en la actualidad. Pensar la cohesión debe comprender también el replanteo de las instituciones, recuperando su valor social y conservando autonomía. Se trata de "construir una infraestructura social que ayude a las personas y a los países a vivir un destino digno de sus expectativas, que los haga escapar de la alternativa de un mundo real demasiado pobre, y de un mundo virtual demasiado rico" (Cohen, 2012: 130).

Una obra interesante, que por reconocimiento de las dificultades de las sociedades contemporáneas y la complejidad de los desafíos del futuro, resulta una introducción sencilla para reflexionar sobre un mundo sumido en una ágil dinámica de consecuencias imprevisibles.

## Bibliografía

Becker, Gary. (1981). *Tratado sobre la familia.* Madrid: Alianza.

Cohen, Daniel. (2012). *Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial.* Buenos Aires: Katz.

Touraine, Alain. (2005). *Un nuevo paradigma: Para comprender mejor el mundo de hoy.* Barcelona: Paidós.

# 3. RESEÑAS DE LIBROS
*Book Reviews*

# TÍTULO
**La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial.**

# DE
**Leticia Barrera**

*Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012.*
*(1° edición, 176 páginas, 21 x 14 cm. ISBN 978-987-629-233-7).*
*Leticia Barrera. "The Supreme Court at Stage. An Ethnography of the Judicial World."*
*Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012. 176 pages.*

**Por Luciano Nosetto***

**Fecha de Recepción:** 04 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 21 de febrero de 2014.

**Palabras clave:** *Poder Judicial, Legitimidad, Publicidad.*
***Keywords:*** *Judiciary, Legitimacy, Publicity.*

* Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del CONICET para el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Desempeña tareas docentes en UBA, FLACSO, IDAES/UNSAM y UNNE entre otras. Agradezco a Gonzalo Semería.

La legitimidad del poder judicial, en tanto poder del Estado encargado de la administración del derecho, constituye un problema fundamental de la teoría política. A su vez, las decisiones que emanan del poder judicial constituyen en no pocos casos hitos decisivos en la trayectoria de las políticas públicas; por lo que problematizar la legitimidad del poder judicial resulta un aporte fundamental a la reflexión sistemática sobre el Estado y las políticas públicas. En esta línea, el libro de Leticia B+arrera, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial,* constituye un aporte original y relevante no sólo para la reflexión sistemática de las humanidades y las ciencias jurídicas y sociales sino también para el debate público político.

El problema de la legitimidad del poder judicial está a la base, pero no en el centro, del trabajo de Barrera. Si bien la autora admite las preocupaciones políticas y epistemológicas que motivaron su estudio sobre la Corte Suprema, la exposición de su trabajo procede mediante un riguroso método etnográfico, en que el desapego funge de garantía de objetividad. Gracias a esta esforzada suspensión del juicio, nos es posible leer un texto preciso y accesible en sus descripciones, equilibrado en sus explicaciones y libre del tono admonitorio que inflama la prosa de mucha intervención pública y de no menos literatura especializada.

El problema que está en el centro del libro de Barrera es el de la publicidad, que constituye una de las cifras posibles del problema de la legitimidad. Más precisamente, la publicidad parece ser el modo en que los actores (en este caso, ministros y funcionarios del Tribunal Supremo) cifran el problema de la legitimidad. Ante el desprestigio y desconfianza acumuladas por la Corte durante la década de los '90, una máxima de publicidad, entendida como transparencia, accountability y seguridad jurídica, parece condensar los intentos de reconstrucción institucional. Esta máxima se expresa en el título mismo del libro de Barrera, que indica la importancia de la escenificación del poder judicial, de la manifestación pública de los símbolos de su autoridad.

Que la publicidad de la Corte Suprema sea un problema se expresa en la estructura misma del libro de Barrera. El libro está dividido en dos partes: la primera de ellas, dedicada al orden burocrático detrás de escena; la segunda, al orden performativo, o a la escena misma. Dado que el título enfatiza la dimensión escénica del Tribunal, debería esperarse que la segunda parte del libro fuera más extensa y significativa que la primera, de orden esperablemente propedéutico. Y, sin embargo, lo que sucede es más bien lo contrario. Una ojeada de superficie permite ver que el "detrás de escena" ocupa 4 capítulos que totalizan una extensión aproximada de 90 páginas, mientras que "la escena" ocupa solo un capítulo, que ronda las 20 páginas. Si suponemos que la estructura expresa la lucidez de su autora, deberíamos identificar en ella el signo de una desproporción entre lo que aparece en escena y lo que sucede detrás, entre lo público y lo privado de publicidad, entre lo que resulta accesible a todos y lo que no.

Pero esta caracterización no resulta del todo adecuada. Lo cierto es que la tensión entre lo público y lo privado, entre lo accesible y lo inaccesible atraviesa todo el libro de Barrera. Esta tensión está presente desde el vamos, en las diversas caracterización

que Barrera hace del "detrás de escena". Está presente en su descripción de los lugares del palacio de tribunales; de las prácticas de circulación, movilidad, acceso y movilización que definen, al interior del "templo de justicia", quiénes pueden acceder y dónde pueden hacerlo. Está igualmente presente en la caracterización sutil y pormenorizada que Barrera hace del campo documental que se produce en el Tribunal, de las sentencias, expedientes y "memos", y de las distinciones correlativas entre quienes pueden acceder a su lectura y quiénes no. Está por último presente en la caracterización de los funcionarios de justicia, en la distinción entre quienes acceden a la condición de sujetos de un discurso, que pueden inicializar o firmar con nombre propio, y quienes producen un discurso anónimo, inatribuible.

Resulta especialmente expresiva la descripción que Barrera ofrece de "la trama de inadmisibilidad", esto es, del procedimiento que está detrás de aquellos recursos extraordinarios que no son admitidos por el Supremo Tribunal, sin mediar otra justificación que la del ejercicio de su "sana discreción". Se trata de aquellas sentencias mediante las cuales la Corte no admite el tratamiento de un recurso extraordinario, apelando sucintamente al artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial, y eludiendo toda argumentación ulterior. Estas sentencias se justifican generalmente en el hecho de la proliferación de recursos a la Corte Suprema, que amenazan en el discurso de ministros y funcionarios con volverla un "almacén de ramos generales" al que todos pueden acceder. En su incapacidad de lidiar con un volumen creciente de causas, ministros y funcionarios justifican el recurso al artículo 280, que en la jerga se conoce como "hacer la plancha". Ahora bien, mediante un pormenorizado relevamiento de los dispositivos documentales, en particular de los expedientes, memorandos y notas de secretaría, Barrera argumenta que las consideraciones de economía procesal no explican el recurso al artículo 280. Que el fallo sea lacónico, que se limite a repetir una fórmula de dos líneas, no implica que detrás de ese fallo no haya habido un arduo trabajo de funcionarios judiciales. Este trabajo queda registrado en los memorandos y notas de secretaría, que acompañan a los expedientes, pero son de exclusivo acceso de los funcionarios del tribunal. Esto permite poner en duda la explicación habitual ante la inadmisibilidad por sana discreción. En su lugar, Barrera sugiere que el recurso al artículo 280, más que en la supuesta economía procesal, se explica en una práctica de construcción de la autoridad judicial, asociada al valor simbólico de tomar decisiones discrecionales sin tener que dar argumentos. Este episodio constituye uno de los resultados más lúcidos y sutiles del libro de Barrera –un episodio que vuelve sobre el problema de la legitimidad de la autoridad judicial, indicando una estrategia de legitimación que, en su renuencia a la publicidad, difícilmente pueda tenerse por democrática o liberal, y menos aún por republicana.

La segunda parte del libro trata explícitamente la escenificación del poder de la Corte Suprema considerando el conjunto de las llamadas "acordadas de transparencia" con que se intentó recuperar prestigio y legitimidad. Ocupa un lugar privilegiado el tratamiento de las audiencias públicas, una innovación que se ha demostrado especialmente significativa en casos de relevancia institucional, como en la causa por la contaminación de la cuenca del Riachuelo (considerada en el libro) y en la causa del

Grupo Clarín en torno a la cláusula de desinversión de Ley de Medios (posterior a la publicación). Esta serie de innovaciones institucionales permiten a algunos miembros del Tribunal hablar de una "nueva Corte". Con ello, algunos ministros indican que, tras la crisis de legitimidad de 2001-2002, el Tribunal habría atravesado un período de transición y en el último tiempo se encontraría en un momento de "reconstrucción institucional". Me permito una digresión sobre este punto. Al evaluar los discursos y representaciones sobre esta "nueva" Corte, la autora indica cómo los miembros del Tribunal y ciertas ONGs especializadas se arrogan el haber sido artífices de estas innovaciones. Barrera pondera la participación de ambos en la explicación de estas innovaciones, indicando que los aportes de unos y otros no son mutuamente excluyentes. Resulta significativo que la autora no considere una explicación de estas innovaciones, también convergente con las anteriores, tal vez la más simple de todas, a saber, el que la llamada "nueva Corte" sea fruto de una nueva composición del Tribunal Supremo, que se explica en medida no desdeñable a partir de la decisión del Poder Ejecutivo de promover candidatos en función de criterios de mérito y no de especulación política. La falta de consideración de esta explicación expresa un rasgo del libro tomado en su conjunto, a saber, la virtual ausencia de toda mención a los demás poderes públicos.

La Corte Suprema en escena resulta, en definitiva, un aporte original y relevante a la discusión pública y al debate especializado. En particular, resulta un significativo aporte al problema perenne pero también urgente de la legitimidad del poder judicial en tanto poder del Estado que administra el derecho, que interviene de manera decisiva en las trayectorias de las políticas públicas y en la provisión de bienes públicos esenciales. En este sentido, el libro de Barrera también da a ver los límites de una concepción de la legitimidad basada en las nociones de transparencia y accountability –nociones que han sido largamente cuestionadas por la literatura especializada y por la crítica política en ocasión de las llamadas reformas de segunda generación durante la década de los `90. Fueron precisamente los intentos de reducir la legitimidad de los poderes públicos a transparencia y accountability los que eclosionaron en la crisis de 2001. Los límites de una legitimidad y una publicidad así entendidos solicitan otros sentidos de la legitimidad y la publicidad. Una legitimidad que, sin ser necesariamente producto de la regla mayoritaria, tampoco sea hostil a los lenguajes y las prácticas democráticas. Una publicidad definida ya no como transparencia y accountability, sino como orientación al bien público. Por decirlo con toda la plasticidad posible, si el acceso a la justicia (entendido también como acceso a la carrera judicial y a la información pública) depende de factores sociales, corporativos, económicos, sexuales o del tipo que sea, el sentido público del poder judicial seguirá siendo una quimera, por más transparentes que resulten sus procedimientos.

Maestría
Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social
FLACSO
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA

# RESUMENES DE TESIS DE POSGRADO

# 1. RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

*Post-graduate Thesis' Abstracts*

## MAESTRÍA

**Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina**

## "El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy (2003 – 2009)".

*"The integration process of Unemployed Movement in the management of the state in Argentina.*
*An analysis of the management style of the Promoters Territorial Programs for Social Change and Empowerment and Participation of Women Juana Azurduy (2003 - 2009) ".*

**Por Agustina Gradin**

**Fecha de Recepción:** 03 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 25 de febrero de 2014.

En esta tesis nos propusimos analizar la relación entre el Estado y los Movimientos de Desocupados (MDS), a partir de la participación de éstos en las políticas públicas. En esta línea, consideramos que la integración a la gestión de políticas públicas es una forma institucional de participación de dichas organizaciones en el Estado. Este proceso de institucionalización, a su vez, posibilitó la constitución de estas organizaciones, y específicamente del caso analizado, en actores sociales y políticos con capacidad de incidir en la agenda pública ya que se encontraron, por primera vez, frente a la posibilidad de pensar, decidir y ejecutar políticas sociales. Consecuentemente, su incorporación a la administración pública comenzó a vislumbrar un nuevo modelo y una nueva forma de gestión, transformando la práctica cotidiana del Estado y de las mismas organizaciones. Es en este novedoso estilo de gestión donde, consideramos, se pueden encontrar algunas claves que nos permitan desentrañar las complejas formas que asumieron la participación de los MDS en la implementación de diferentes políticas públicas nacionales de la etapa 2003 – 2009.

En este marco, el presente trabajo tuvo como objetivo general analizar las implicancias del proceso de integración política del Movimiento Barrios de Pie (BDP) en el estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009. Para esto, se analizaron los siguientes programas: el Programa de Promotores Territoriales para el cambio social periodo 2005 – 2009; y el Programa Juana Azurduy periodo 2006 – 2009. El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2003 – 2009, como resultados de las transformaciones ocurridas en las mediaciones entre el Estado y la Sociedad post crisis 2001 – 2002, implicó la incorporación de elementos característicos de la experiencia y trayectoria política de este actor a la gestión de las políticas sociales. De este proceso, emergió un estilo de gestión particular, que en esta tesis denominamos "político militante", basado en una racionalidad política que guió y estructuró su forma de ejercer el poder desde la gestión pública, y que se encontró determinada por la forma en que dicha organización ingreso a la misma, y las relaciones que entabló con los otros actores políticos del sistema. De esta manera, las características del régimen democrático popular que se instaló en la Argentina desde el año 2003, combinado con las diferentes modalidades que asumió el funcionamiento del aparato estatal del Ministerio de Desarrollo Social durante el periodo estudiado, permitieron a BDP acceder a la gestión pública e implementar políticas estatales con un estilo de gestión particular. Este estilo de gestión se sintetizó por "Militar el Estado" en su dimensión subjetiva, "Disputar el Estado" en su dimensión relacional, y en lo instrumental por "Gestionar el Estado", el cual expresa una forma de articulación particular entre las dimensiones política/subjetivas y técnica/administrativas. Esta forma de articulación entre ambas dimensiones condiciona la implementación de una política pública determinada, limitando sus alcances y su impacto en función de sus objetivos.

Siguiendo el esquema anterior, en el caso de los programas implementados por BDP, su ingreso a la gestión como parte del armado oficialista con posterioridad al

proceso electoral[1] , su marco de relaciones y alianzas políticas, y su relación conflictiva con la burocracias y con las normas y procedimientos, basada en desconfianzas mutuas, desconocimientos, falta de capacitación y experiencia, construyeron un estilo de gestión específico. Este estilo se caracterizó por presentar una mayor gravitación de los aspectos subjetivos por sobre los aspectos técnicos implicados en el proceso de implementación de una política pública. La voluntad, la capacidad individual del militante, el compromiso con el "proyecto nacional" y con los problemas de su comunidad, aparecieron en el relato de los entrevistados y en sus materiales escritos, como elementos diferenciadores de este estilo. A su vez, éste introdujo elementos novedosos para pensar la implementación de programas. La organización, la participación y la territorialidad fueron tecnologías que cobraron relevancia de la mano de este actor, y que luego fueron retomadas por otras iniciativas del Ministerio.

La revalorización de la militancia, la organización y el protagonismo como tecnologías legítimas de gestión (Gradin, 2012; Masetti, 2011; Perelmiter, 2010), en el marco de la tensión entre la racionalidad política militante que guío las acciones de BDP, y la racionalidad técnico administrativa características del aparato estatal, fueron dos de los elementos que aparecieron como distintivos de la experiencia de integración a la gestión pública de los Movimientos de Desocupados. Por último, y para finalizar, consideramos que esta tesis abrió una agenda de futuras investigaciones donde no se puede soslayar la necesidad de profundizar en el análisis del impacto que tuvo la integración política de los MDS hacia el interior de la gestión pública, y su expresión en el estilo de gestión de las políticas sociales del periodo. La modalidad de intervención, su vinculación con otros actores, y su capacidad de implementación de los programas en el territorio son elementos a profundizar en futuros trabajos. Junto a esto, resta también ahondar en la relación de este nuevo actor con la burocracia técnica administrativa del Estado, por un lado, y con el sistema político por el otro.

**Palabras clave:** *Estado, Integración, Movimientos de Desocupados, Estilo de gestión.*
***Keywords:*** *Estate, Integration, Unemployed Movements, Management Style.*

**DATOS DE LA TESISTA**

Tesista: Agustina Gradin.

Director: Mg. Sergio De Piero.

Cohorte: 2010 – 2011.

*Tesis presentada y aprobada el 5 de Julio de 2013, con calificación "Distinguida". El Jurado estuvo compuesto por la Dra. Adriana Rofman (UNGS), el Dr. Pablo Forni (Conicet) y Mg. Ma. Laura Pagani (UNLP).*

—

[1] Cabe recordar que en las elecciones Presidenciales del año 2003, BDP llamó a sus partidarios a votar en blanco bajo la consigna de que todos los candidatos "eran lo mismo". Recién a partir de las primeras medidas de gobierno, y luego de un fuerte debate interno, a principios del año 2004 la organización decide hacer público su simpatía con el gobierno.

CV Abreviado: Agustina Gradin es Licenciada en Ciencias Políticas (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO sede académica Argentina), y especialista en Organizaciones de la Sociedad Civil. Becaria doctoral de CONICET, Investigadora y Docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede académica Argentina.

## Referencias bibliográficas

Gradin, A. (2012). Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 – 2008. En *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* N º 3 Julio - Diciembre 2012: 98 – 125.

Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003 – 2009). En *Entramados y Perspectivas Revista de la Carrera de Sociología*. Volumen 1 N º 1, Enero – Julio 2011: 9 – 36.

Perelmiter, L. (2010). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003 – 2008). En Masetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario.* Buenos Aires: Ed. Nueva Trilce. 2010: 137 – 156.

# 2. RESUMEN DE PROYECTO DE TESIS DE POSGRADO

*Post-graduate Thesis' Abstracts*

## MAESTRÍA

**Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina**

## El rol de la ANSES durante la post-convertibilidad. Impacto en la estructura y organización de la ANSES de los cambios en los marcos interpretativos (*policy frames*) de la seguridad social durante la pos-convertibilidad.

*The role of the National Social Security Administrator (ANSES) during the 'post-convertibility' period.*
*Impact in the ANSES' structure and organization of the changes in the social security policy frames during the 'post-convertibility' period.*

**Por Jerónimo Rodríguez Usé**

**Fecha de Recepción:** 19 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 28 de febrero de 2014.

En 1991, la creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES) como organismo regulador del Sistema de Seguridad Social Argentino, se desarrolla en un contexto de transformaciones en las políticas sociales, vinculadas a la instauración plena del modelo económico neoliberal en nuestro país. En el marco del proceso de modernización del Estado Nacional y, con el objetivo de resolver la situación deficitaria del régimen previsional público, durante la década del noventa, la ANSES fue transformándose en un organismo residual en lo referente a la gestión de la seguridad social en la Argentina de la época.

Con la caída del régimen de convertibilidad se produce una crisis de hegemonía neoliberal que impacta en los paradigmas gestión pública y de administración del aparato burocrático estatal. La crisis de 2001 *"... resquebrajó la capacidad de "dirigir y dominar" que hasta ese momento habían alcanzado las alianzas socioeconómicas y políticas que sostuvieron las políticas neoliberales"* (Danani, Grassi; 2008:260). Esto permitió una revisión de las políticas sociales neoliberales y dentro de ellas, aquellas destinadas a la Seguridad Social; lo que dió lugar a un proceso de contra-reforma previsional (Danani, Grassi; 2008).

Así como la crisis hiperinflacionaria de fines de la década del ochenta tuvo como correlato una deslegitimación de la acción estatal (lo que, frente al fracaso del Estado como ordenador de la vida social, motivó el diseño de políticas públicas a favor del mercado), la crisis del 2001, reflejó el estado de desprotección y exclusión en que cayeron una gran parte de los sectores populares frente a la ausencia del Estado. En este contexto, durante la post-convertibilidad, las políticas públicas destinadas a revertir el alto grado de fragmentación y desintegración social adquieren relevancia y la ANSES, se posiciona como un organismo estratégico para la implementación y la gestión de una nueva generación de políticas sociales.

En este marco general, las preguntas-problema que guían esta investigación son: ¿A qué se debe la ampliación de las funciones de la ANSES durante la post-convertibilidad? ¿Las transformaciones del organismo generaron cambios operativos y organizacionales?

De esta forma, la presente tesis tiene como objetivo general realizar un análisis comparativo de los marcos interpretativos, "*policy frames*" (Martin, 2012) de la Seguridad Social entre 1990 y 2012, y su impacto en cuanto a la estructura y organización de la ANSES. Los argumentos y visiones sobre la protección social divergentes entre el periodo de la convertibilidad (1991-2001) y el de pos-convertibilidad (2002-2013), se toman como variables explicativas de las modificaciones en las funciones de dicho organismo. Encontramos un cambio estructural entre la lógica sectorialista y focalizadora de las estrategias de protección social durante la década de los noventa bajo el paradigma neoliberal, y la creación de un sistema de protección social basado en derechos, y con objetivos de inclusión social en el periodo siguiente.

Enmarcado dentro de los estudios sobre sociología organizacional y con el análisis de los marcos interpretativos como estrategia metodológica, esta tesis se presenta como un aporte para el abordaje de una las instituciones de mayor relevancia en la

Argentina actual. La existencia de marcos interpretativos diferentes sobre la Protección Social en la post-convertibilidad respecto a la convertibilidad, influyen en la formulación e implementación de políticas de Seguridad Social alterando la estructura y las funciones del organismo encargado de llevar adelante dichas políticas: la ANSES.

Actualmente, en conjunto con personal de la biblioteca de la ANSES, nos encontramos realizando un relevamiento de los documentos emitidos por el organismo (resoluciones, documentos de trabajo, planes estratégicos, etc.) durante el periodo de análisis (1991-2013) con el objetivo de observar la manera en que el organismo se presenta institucionalmente y los planes y objetivos que se impone a lo largo a lo largo de los años. Asimismo se espera realizar un relevamiento de la estructura organizativa actual e histórica de la ANSES.

**Palabras clave:** *Sistema de Seguridad Social; Instituciones, Marcos interpretativos, Sociología organizacional.*

***Keywords:*** *Social Security System, Institutions, interpretive frames, organizational sociology.*

**DATOS DE LA TESISTA**

Tesista: Jerónimo Rodríguez Usé.

Director: Jorge Tirenni.

Cohorte: 2012– 2013.

CV Abreviado: Jerónimo Rodríguez Use es Economista, graduado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA) y Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Argentina). Se desempeño como Analista Tributario en la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas –MEyFP- (2008-2001), Analista Fiscal en la Dirección de Políticas Fiscal y de Ingreso –MEyFP (2011-2013). Actualmente se desempeña como Asesor en la Superintendencia de Seguros de la Nación.

## Referencias bibliográficas

Danani, C., Grassi, E. (2008). Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina. (1993-2008). En Javier Limdemboin (Comp.). *Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI.* Buenos Aires: Eudeba.

Martin, M. P. (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de *policy frames*. Investigación presentada en el *3º Encuentro de Políticas Públicas.* Santiago de Chile.

# 3. PROYECTO DE TESIS DE POSGRADO

*Post-graduate Thesis' Abstracts*

## MAESTRÍA

**Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina**

## Protección social y mercado de trabajo en el siglo XXI. El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.

*Social protection and labor market in the XXI century. The case of the Universal Child Allowance in Argentina.*

**Por Santiago Boffi.**

**Fecha de Recepción:** 05 de marzo de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 21 de marzo de 2014.

La proliferación en Latinoamérica de programas de transferencias monetarias durante las últimas décadas ha generado una reconfiguración de las estructuras tradicionales de seguridad social. Este nuevo paradigma combina la tradicional cobertura contributiva asociada al mercado de trabajo con esquemas de protección social no contributivos. La generalización de estos programas no contributivos y su creciente masividad ha abierto un importante debate sobre sus efectos e interacciones con el mercado de trabajo.

En este sentido, la *Asignación Universal por Hijo* (AUH), política de transferencias de ingresos no contributivos para los menores de edad, implementada en Argentina a partir del año 2009, constituye un excelente caso de estudio para analizar estas cuestiones. La AUH surge como un programa que busca equiparar los derechos de los trabajadores desocupados e informales con aquellos asalariados formales, que se encuentran cubiertos mediante un esquema contributivo de "asignaciones familiares".

Es así como la experiencia de la AUH permite realizar un análisis sobre las implicancias de estas nuevas formas de protección social, que se encuentran a mitad de camino entre los programas focalizados y los universales. La vigencia de estos esquemas mixtos contributivos y no contributivos abre la discusión sobre los alcances, las estrategias y el rol de la protección social en el nuevo milenio.

## Marco teórico

La crisis del *Estado de Bienestar* a mediados de la década del setenta generó una reconfiguración de las estrategias de seguridad social a escala global. En América Latina en general y en Argentina en particular, la retracción de la cobertura de los mecanismos de seguridad social contributivos propios de la *"sociedad salarial"* (Castel, 2009), generaron un importante deterioro en las condiciones sociales de la población. La primer respuesta a la crisis de cobertura fueron políticas sociales focalizadas para los sectores más desprotegidos. Sin embargo, a fines del siglo pasado empezaron a implementarse en diferentes países de la región programas no contributivos de transferencias de ingresos y de servicios, que si bien seguían siendo dirigidos sólo a determinados grupos poblacionales –con criterios de acceso como la prueba de medios (*means test*) o la relación del beneficiario con el mercado de trabajo–, presentaban un mayor alcance poblacional. Es así como esta reconfiguración de las estrategias de protección social que combinan esquemas contributivos y no contributivos, ha generado un profundo debate sobre las interacciones de estos programas con el mercado formal de trabajo.La coexistencia de estos dos sistemas ha creado una compleja estructura de cobertura, interacciones e incentivos entre los segmentos formales e informales, elemento que ha abierto el debate sobre sus posibles impactos en el mercado de trabajo (Cruces&Bérgolo, 2013).

Las posturas existentes son diversas; desde perspectivas que entienden que son políticas que potencian *la trampa de la pobreza*, generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que podrían incluso aumentar la tasa de actividad de

ciertos grupos poblacionales. Desde que promueven la inactividad laboral, hasta que las transferencias no repercuten en el tipo de inserción laboral del beneficiario.

Muchas de las posturas que sostienen que los programas de protección social no contributivos generan incentivos a la informalidad parten del supuesto de la existencia de una elevada movilidad laboral entre empleos formales e informales, enfatizando además que estas trayectorias responden generalmente a un acto voluntario del trabajador, que decide ser formal o informal en función de sus preferencias personales. Es así como suponen que la segmentación del mercado de trabajo entre formales e informales en los países en vías de desarrollo no es significativa, asumiendo que los sectores de baja calificación tienen trayectorias laborales en donde se intercalan etapas de trabajos formales con otras con empleos informales.La concepción neoclásica tradicional niega la existencia de un mercado de trabajo heterogéneo, argumentando que la segmentación del mercado laboral sólo sería factible por la interferencia de instituciones (sindicatos por ejemplo) o normas laborales en el mercado (salario mínimo principalmente). Partiendo de esta argumentación, hay autores que postulan que las estructuras mixtas de protección social contributivas y no contributivas podrían generar incentivos a la informalidad laboral, debido a que la seguridad social contributiva conlleva un *"costo"* adicional por el servicio (Levy, 2008).

Contrariamente, otras visiones sostienen que los mercados laborales de los países en desarrollo se caracterizan por la presencia de una *"heterogeneidad estructural"* y *"segmentación laboral"* (Salvia, 2012), elementos que invalidarían la tesis de la homogeneidad de los mercados laborales latinoamericanos. Paralelamente, estudios realizados para Argentina señalan que el hecho de tener un empleo informal implicaba una "pérdida salarial" de más del 35% entre asalariados registrados y no registrados (Beccaria&Groisman, 2009). Es así como el grado de segmentación laboral se constituye como un factor determinante en las trayectorias laborales de los individuos receptores de las transferencias monetarias. Adicionalmente, las variables monetarias o el beneficio en particular del programa, no son los únicos criterios a considerar a la hora de diferenciar un empleo formal de otro informal. La formalidad laboral posee una multiplicidad de beneficios que van desde el seguro de salud o los aportes jubilatorios, hasta elementos subjetivos como una mayor estabilidad laboral. Un análisis cabal debería incluir estos paquetes de beneficios en su conjunto.

## Problema y pregunta de investigación

La convivencia de los tradicionales mecanismos de seguridad social contributivos *"bismarckianos"* con nuevos esquemas de protección social no contributivos de amplio alcance poblacional, abren renovados interrogantes sobre el rol de la protección social en el siglo XXI y sus interacciones con el mercado de trabajo en América Latina en general y Argentina en particular.

En el caso argentino hubo una doble estrategia para lograr un aumento de la cobertura social. Por un lado, la recuperación del empleo ha vuelto a reconstituir algunos

de los mecanismos laborales tradicionales de seguridad social. Por el otro, el fortalecimiento de programas no contributivos de amplio alcance, que buscan solucionar ciertas falencias del mercado de trabajo, se ha constituido como otro de los pilares para incrementar la protección social actual.

En este contexto, la tesis abordará la temática analizando específicamente las interacciones existentes entre la *Asignación Universal por Hijo*, principal programa de transferencias monetarias de Argentina en la actualidad, y el mercado de trabajo local. Comprender cuáles son las vinculaciones y relaciones entre un esquema de protección social mixto, conformado por componentes contributivos, no contributivos y las principales variables del mercado de trabajo, será el objetivo central de la tesis.

## Objetivo

Los programas de transferencias de ingresos se han constituido como una herramienta habitual en la región latinoamericana para incrementar la protección social de la población, combatir la pobreza y su transferencia intergeneracional (Villatoro, 2007). La propagación de estos programas y su actual amplitud generan un importante debate en relación a las interacciones y efectos en las decisiones de participación en el mercado de trabajo y su influencia en los incentivos a la informalidad laboral.

De esta manera, el objetivo de la presente tesis será, por un lado, realizar un análisis de las diferentes posturas que existen a nivel internacional sobre estos temas y estudiar su grado de aplicabilidad con el caso argentino. Por el otro, se buscará aportar evidencia empírica acerca de las interacciones que existen entre los programas de protección social no contributivos, los esquemas de seguridad social contributivos y el mercado de trabajo, por medio del estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.

### Metodología

En cuanto a la metodología cuantitativa, se recurrirá a la utilización de la base de microdatos de la *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*, realizada por el *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INDEC). Se prevé la utilización de la base continua –vigente desde el año 2003–, que si bien no es una encuesta estrictamente longitudinal, permite construir datos de este tipo aprovechando la característica rotativa de la muestra. Esta característica permite reconstruir parte de las trayectorias laborales de los hogares beneficiarios del programa.

**Palabras clave:** *mercado de trabajo, protección social, programas de transferencias de ingresos.*
***Keywords:*** *labor market, social protection, income transfer programs.*

**DATOS DEL TESISTA**

Tesista: Santiago Boffi

Director: Fernando Groisman

Cohorte: 2012– 2013.

CV Abreviado: Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Públicas (tesis en curso) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales, ambos por FLACSO Argentina. Actualmente, se desempeña como Investigador en el Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad (CITRADIS), como Docente en la Universidad de Buenos Aires y como Consultor Independiente. Sus áreas de especialización son: *políticas sociales, economía laboral, políticas y gestión del turismo.*

## Referencias bibliográficas

Beccaria, L. y Groisman, F. (2009). Informalidad y pobreza: una relación compleja. En Beccaria y Groisman (Ed.) *La Argentina Desigual.* Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Castel, R. (2009). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

Cruces, G. y Bérgolo, M. (2013). Informality and Contributory and Non-Contributor Programmes. Recent Reforms of the Social- Protection System in Uruguay. *Development Policy Review,* Overseas Development Institute. Hoboken, USA.

Levy, S. (2008). Good Intentions, Bad outcomes. Social Policy, *Informality, and Economic Growth in Mexico.* Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Salvia, A. (2012). *La trampa neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.

Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras.* Santiago de Chile: CEPAL.

# ENTREVISTAS

# Entrevista a Eugenio Raúl Zaffaroni

## *Interview with Eugenio Raúl Zaffaroni*

*Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.*

**"Elaborar un Código penal, es a veces más difícil que elaborar una Constitución, no sólo en Argentina sino en todo el mundo."**

**Por César Rosenstein***

**Fecha de Recepción:** 12 de marzo de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 21 de abril de 2014.

*César Rosenstein es Abogado por la Universidad Argentina John F. Kennedy (UAJFK). Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas y diplomando en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina. Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, Universidad de San Andrés (UdeSA). Docente de Derechos Humanos y Garantías, La discriminación como hecho ilícito civil de la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional, y Principios Generales del Derecho Latinoamericano del Ciclo Básico Común en la UBA. Ha desempeñado diversos cargos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo local como así también en el Poder Ejecutivo nacional.

César Rosenstein: - En su obra La cuestión criminal, Usted postula que el poder punitivo es como la milanesa con papas fritas en el sentido que nunca nadie se preguntó por qué existe. Sin entrar en la paradoja etimológica de que si en Italia, incluso en Nápoles o Milán, usted ordena una milanesa a la napolitana nadie le va a entender lo que está diciendo, usted expone que hay tres voces, tres palabras: la palabra de la academia, la palabra de los medios y la palabra de los muertos. Entonces, tomando esta pauta analítica, en el debate sobre el anteproyecto de reforma del Código Penal y -en particular- las oposiciones al anteproyecto, ¿qué nos dicen cada una de estas voces?

Eugenio Zaffaroni: - Elaborar un Código penal, es a veces más difícil que elaborar una Constitución, no sólo en Argentina sino en todo el mundo. Alemania tardó, cuando se constituyó la República Federal en el '49, veinticuatro años en tener un nuevo Código. Italia todavía tiene el Código fascista, todo emparchado pero tiene el Código fascista. España tardó muchos años también. Francia tardó casi ciento ochenta años en cambiar el Código de Napoleón que lo tenía todo emparchado, etcétera. En nuestro país, los dos Códigos que hemos tenido tuvieron una gestación política larga. Ahora, lo que pasó con el Código del '21 es que tiene novecientas reformas de las cuales la última brutal fue la de Blumberg, y además se fue multiplicando la legislación penal especial. Nuestro Código es un instrumento que dejó de serlo, hay una descodificación total y hay que iniciar la tarea de hacer uno nuevo que no sé cuántos años va a tardar. Hubo algunos proyectos de reforma en parte general, hubo un proyecto integral del año 2006 que fue producto de académicos fundamentalmente. Ahora, imitando un poco lo que había hecho Moreno en 1917 cuando creó una comisión especial en la Cámara de Diputados de cuatro miembros y puso en funcionamiento la reforma que terminó en el Código del '21, imitando un poco esto, contamos en nuestra Comisión con cuatro penalistas identificados con cuatro fuerzas políticas diferentes. Y hubo un trabajo muy interesante, que creo que no registra precedentes de que políticamente se pueda hacer esto, que cuatro personas de distintas fuerzas políticas, con intereses encontrados en el campo de la política concreta y, sin embargo, pudiéramos trabajar un año y medio y hacer un producto con escasa disidencia porque después de todo, uno no puede inventar mucho en un Código penal. Lo que se ha hecho es, de alguna manera, tratar de continuar la vieja tradición nuestra en materia de codificación penal, retomar la línea de un Código sobrio que tenga las menos palabras posibles, que sea claro, que sea armónico, que armonice las penas porque las penas estaban totalmente desproporcionadas; valía más la propiedad que la vida humana. Por su parte, cada embate que salía en los medios se subía la pena de algo, se creaba un delito de algo, y ese es el caos que tenemos. Y, realmente, un Código no tiene mucha incidencia sobre la frecuencia delictiva. Es mentira que un Código va a aumentar la frecuencia delictiva y también es mentira que la va a bajar. A mi modo de ver ninguna de las dos cosas son reales.

R: - En ese caso, ¿qué opina de la teoría de *Law & economics* según la cual el delincuente realiza el cálculo de probabilidad de ser aprendido multiplicada por la pena para determinar si comete un delito o no.

E. Z.: - Eso de pensar que quien va a cometer un delito, es como el que llega con poca plata a un restaurante y empieza a leer el menú de derecha a izquierda; eso es absurdo. Es posible, es posible que en algún *white collar*, algún delito de cuello blanco, se dé ese tipo de cálculos, ¿no? En la defraudación fiscal, en algún delito cambiario, ahí puede ser, pero fuera de eso pensar en la función intimidatoria de la pena es difícil. La función disuasoria de la pena por la cantidad de pena abstracta, etc., eso es mentira. Queda claro que la pena no tiene su función disuasoria y es bastante problemática. De cualquier manera, lo que se hizo son textos que la idea es que ese texto sirva de base para iniciar una discusión que, conforme a la tradición nuestra y al Derecho comparado, no sabemos cuánto va a durar. Donde el primer paso es que lo escuchen, lo estudien las universidades, la Facultad de Derecho, la Federación Argentina de la Magistratura y la Función Judicial, la Federación Argentina de Colegios de Abogados, la Asociación de Magistrados, etc., y nos den sus opiniones técnicas sobre el proyecto, que hagan una devolución y después el Poder Ejecutivo verá qué camino sigue. Porque estamos iniciando un proceso -no sé cuándo va a terminar- que por cierto no es nada sencillo.

R: - En ese sentido, uno podría pensar que la voz, la palabra, de la academia va a tardar en oírse, pero la que sí escuchamos -estruendosamente- es la voz de los medios de comunicación.

E. Z.: - La voz de los medios de comunicación, sí, por supuesto. Hay una terrible campaña de medios en cuanto a la cuestión de la frecuencia delictiva. Es decir, la penetración neocolonialista se hace en América Latina a través de los medios, donde hay violencia en serio y violencia de masacre tipo México, y el Gobierno está en sintonía con el poder de las corporaciones transnacionales, entonces lo que se dice a la población es: "Lo estamos controlando", "El número de muertos no sube, tenemos 12.000 muertos por año pero ya estamos en la meseta, quédense tranquilos". Y donde no hay esa violencia y los gobiernos no están en sintonía con el poder de las corporaciones transnacionales se magnifica la poca violencia que hay, como pasa en el Cono Sur. Esa es la vía de penetración que tiene el imperialismo y las corporaciones transnacionales. Instrumento de esto son los medios masivos de comunicación concentrados, entendamos *Televisa*, entendamos *Rede Globo* y entendamos lo que tenemos que entender en Argentina. Todo se pone en consonancia con este programa de penetración de poder de corporaciones transnacionales. En esa consonancia, en la Argentina, están fabricando un candidato a presidente de la misma manera que un día en Brasil fabricaron a Collor de Melo. La calidad del personaje no sé si le da, el *physique du role* para un Collor de Melo. De cualquier manera, vimos cómo terminó, lamentablemente, la experiencia brasileña. El personaje no tiene desperdicio, un personaje que se va a Estados Unidos y en lugar de conversar o tratar de ver senadores, diputados demócratas, algún republicano decente, se va a ver al *tea party,* se reúne con el Sr. Giuliani, que es un señor que vende entrevistas y que está totalmente desprestigiado en los Estados Unidos porque nadie cree en él y saben que todo lo que dice son mentiras. Que la

delincuencia en su tiempo bajó en Nueva York, sí, pero también bajó en otras ciudades donde no hicieron la publicidad que él hace ni hablaron de las ventanas rotas, ni de todas esas insensateces que este señor divulga. En términos populares, Giuliani es un chanta internacional. Todos los criminólogos lo saben, lo saben en todo el mundo y la opinión pública de Estados Unidos también. Cuando tuvo intención de tirarse de nuevo al campo político fracasó rotundamente. En definitiva, alguien que va a pasar el 24 de marzo reuniéndose con la cosa más reaccionaria que hay en los Estados Unidos. Y yo no tengo una reacción antiestadounidense. Estados Unidos es un país que tiene de todo, gente muy progresista, muy interesante, pero no es la gente con la que se va a reunir justamente. Se va a reunir con la cosa más fascista que existe dentro de los Estados Unidos. Y nuestros medios fortalecen un estereotipo del delincuente o construyen un estereotipo del delincuente integrado por adolescentes de nuestros barrios precarios. Y no sólo construyen el estereotipo, sino que lo convierten en el chivo expiatorio. El chivo expiatorio es el causante de todos nuestros males y -siguiendo el razonamiento y las explicaciones de Reneé Girard- se construye el chivo expiatorio. Y una vez que se construyó el chivo expiatorio, ¿qué es lo que hay que hacer? ¿Matarlo? ¿Por qué? Porque es el causante de todos nuestros males. Lo lógico es matarlo y lo matan. Entonces, se está produciendo estos fenómenos que se están produciendo ahora, los linchamientos, que son homicidios calificados por supuesto, doblemente calificados por alevosía y por ensañamiento. Art. 80 del Código Penal, que tendrían treinta años de pena según nuestra ley vigente, la llamada *perpetua* en nuestro Código. Al mismo tiempo, ellos hablan de "ausencia del Estado", pero lo están produciendo ellos. Es una masacre en curso a través de la construcción de un chivo expiatorio que es una profecía autorrealizada de los propios medios de comunicación. Es el mismo procedimiento que se usa en cualquier genocidio: se construye el chivo expiatorio, después se lo mata y después resulta milagroso que cuando se lo termina de matar no se termina la cosa.

R: - Usted había teorizado sobre el linchamiento mediático en un caso en particular y hoy en día parece que hubiera tornado en un linchamiento fáctico, físico.

E. Z.: - Sí, "linchamiento mediático" es entre comillas, por supuesto. Ahora, lo que estamos viendo directamente es algo que está íntimamente vinculado a todos los antecedentes norteamericanos. Estamos viendo un Ku Klux Klan que se va organizando acá. Les faltaría ponerse la capucha nomás.

R: - En sus palabras, todos somos muertos postergados, pero pareciera ser que…

E. Z.: - … algunos se mueren antes.

R: - A quienes se les adelantó la postergación.

E. Z.: - Un *cadáver adiado* de Pessoa. Algunos están más *adiados* que otros.

R: - Un debate contemporáneo versa sobre el rol de las fuerzas policiales y en particular sobre su posible sindicalización. Al respecto, algunos autores sostienen que los policías no son trabajadores porque su función es reprimir a la clase obrera, aun siendo ellos mismos en su mayoría de origen de clase trabajadora. Incluso, aunque con distinta fundamentación, sectores policiales se reconocen como no trabajadores. ¿Cuál es su postura en este debate?

E. Z.: - No son trabajadores y no pueden llegar a serlo si no toman conciencia de que son trabajadores. Eso solamente se hace a través de la sindicalización que es la posibilidad de discusión horizontal de las condiciones laborales.

R: - Un argumento opuesto a la posibilidad de la sindicalización es que esta genera mayor poder de fuego a las fuerzas que, ya de por sí, poseen características diferenciadas respecto de otros sectores.

E. Z.: - Peor es que se produzcan movimientos incoherentes, absolutamente incoherentes y anárquicos, como los que se produjeron en los últimos alzamientos, porque se rompe la verticalidad de la fuerza. En cambio, que posean derecho de huelga es otra cosa. Todo servicio de primera necesidad no tiene derecho de huelga. Eso es una limitación, pero de ahí a prohibir la sindicalización, de ahí a prohibir la discusión horizontal de condiciones del trabajo, de ahí a prohibir las discusiones salariales y todas esas cosas; hay una diferencia muy grande. Otro beneficio sería el respeto a los derechos humanos de los policías. Están sometidos a una disciplina interna arbitraria y a condiciones laborales que ellos no son capaces de discutir. Los que no quieren son las cúpulas y no quieren porque la recaudación autónoma que ejerce la policía se hace en forma piramidal y el reparto se hace en forma de pirámide invertida. Entonces, ese el problema. Ese es el problema básico. Las policías europeas están casi todas sindicalizadas, salvo la Guardia Civil española que está militarizada. En Brasil, hay algunos Estados con policía sindicalizada y funciona. Que tenga que tener orden y jerarquía, sí; y cuando ese orden y jerarquía se rompen porque algunos de los que están abajo quieren acceder a las cajas de recaudación autónomas y las cúpulas no los dejan y quieren reemplazar a las cúpulas, ¿qué hacemos? ¿Con quién se discute? ¿Con quién se habla? Por otra parte, la opinión pública se enteraría de cuáles son las condiciones de trabajo y qué se está discutiendo en este sentido.

R: - Usted manifestó que una de las deudas de la democracia precisamente es no haber repensado las fuerzas policiales. ¿Cómo sería el marco propicio para repensar las fuerzas?

E. Z.: - Supongo que el ámbito tiene que ser el ámbito político y los políticos se tienen que dar cuenta de que tener a los policías como los tienen actualmente es un peligro. Porque hoy, lo que se está planteando y a lo que apunta este manejo de la creación de realidad violenta o de la creación de realidad que disminuye la violencia, según que

oculta la violencia según donde sea, no es establecer nuevas dictaduras de seguridad nacional. No, es *apolicizar* las sociedades. Apolicizar para reducir todos los espacios de autonomía dentro de las sociedades: la sociedad se asusta y acepta cualquier control. El poder punitivo es realmente político. La dimensión política del poder punitivo no es la que cae sobre sesenta mil presos. Eso sí es punitivo pero eso no tiene dimensión política porque tener sesenta mil tipos de los cuales diez mil serán medios psicópatas y el resto son ladrones bobos, vendedores de tóxicos al menudeo, eso realmente no tiene incidencia política. Lo que tiene incidencia política es la capacidad de someternos a vigilancia todos los que estamos sueltos, que por miedo, aceptemos cada día más vigilancia.

R: - Un posible resultado perverso del levantamiento policial que hubo el año pasado es que la sociedad internalice que si las fuerzas policiales no están en la calle cumpliendo con su tarea la sociedad se torna violenta y descontrolada, entonces necesitamos un Estado más gendarme.

E. Z.: - Un Estado más policial, sí. Un Estado más verticalizado, un Estado que controle la exclusión social a través de un régimen policíaco. El interés de las corporaciones es que no se redistribuya nada. Pero para no redistribuir nada, exponiendo la teoría del derrame, que un día los que tienen más van a dejar de caer para abajo, cosa que no sucede nunca en la historia si nadie empuja un poco. Para eso, a los que están abajo hay que controlarlos y hay que controlarlos policialmente.

R: - Pareciera que los *liberales* políticos argentinos niegan cualquier intervención estatal, salvo cuando se trata de la función represora, la función opresora.

E. Z.: - Es que acá hay que distinguir algo, los llamados liberales nuestros no son liberales políticos. Entendámonos: yo me considero un liberal político. Y aunque parezca mentira creo que los populismos latinoamericanos han sido liberales políticos aunque hayan negado el discurso a veces y aunque hayan sido a veces autoritarios. Si comparamos todo lo que hicieron los populismos y lo que hicieron los que trataron de contener a los populismos, ¿quién es más liberal? ¿Es liberal bombardear la Plaza de Mayo? ¿Es liberal fusilar sin juicio justo? ¿Es liberal derogar una constitución por mando militar? ¿Es liberal prohibir los partidos mayoritarios? Nada de eso hicieron los populismos, por más que hicieron algunas barbaridades, es cierto. Pero empalidecen totalmente. ¿Es liberal matar treinta mil personas? Empalidecen totalmente al lado de los llamados liberales. De modo que desde un punto de vista liberal político, ¿quien ha sido más liberal? Recuperemos la bandera del liberalismo político en serio.

R: - Un dato llamativo de los gobiernos latinoamericanos populistas, nacional-populares, según la definición que uno desee darle, es que aumentó la población carcelaria en todos esos países en los últimos años.

E. Z.: - En el mundo está aumentando la población carcelaria. En todo el mundo. Y eso es resultado de la presión que ejercen los medios masivos de comunicación sobre estos gobiernos y estos gobiernos no han tenido respuestas frente a eso. Los políticos no conocen el problema y se manejan conforme a circunstancias coyunturales, pragmáticas y el resultado es éste.

R: - Volviendo al debate del Código Penal, ¿qué temas hubo que dejar de lado para poder lograr un anteproyecto consensuado?

E. Z.: - El único tema que no se tocó desde el principio es el aborto porque eso hace fracasar cualquier proyecto de Código. El aborto es un tema que hay que discutirlo fuera del Código.

R: - ¿Cuál es su postura frente a la interrupción voluntaria del embarazo?

E. Z.: - Hay que discutirlo fuera del Código. No discutamos el aborto en este momento porque no tiene nada que ver; hagan una discusión aparte. El aborto ha sido un problema en Alemania para la sanción del Código penal. Ha sido un problema en Austria para la sanción del Código austríaco. Ha sido un problema en la Argentina con el proyecto del año 2006. Un artículo de los que menos se aplica, que es el del aborto, mejor discútanlo aparte. Dejemos ese debate para otro momento, para el momento que se considere oportuno. Pero si se toca el aborto, entonces, tenemos una discusión sobre el aborto y no sobre el resto del Código penal. Discutamos el Código penal, técnicamente sentémonos a ver el Código penal. El aborto es un artículo que se puede tocar. En los treinta y cinco años de juez que tengo, me alcanzan los dedos de las dos manos para contar las causas de aborto que pasaron por mis manos. De modo que no es ese el tema. Es como si nos pusiéramos a discutir la infidelidad diplomática que nunca se aplicó.

R: - ¿La infidelidad diplomática? ¿En qué consiste el tipo penal?

E. Z.: - Sí. Hay un artículo de infidelidad diplomática en el Código que nunca se aplicó. Nunca se condenó a nadie por este artículo pero el delito está. Es el diplomático que se aparta de las instrucciones que le imparte el gobierno. El delito federal está.

R: - En nuestro país, desde la asunción de Jorge Bergoglio como Papa, estamos viendo una mayor injerencia de las religiones -en particular la católica por la preeminencia masiva que tiene aquí-, y quienes propugnan un Estado laico (en la Argentina la referencia ineludible es la Coalición Argentina por un Estado Laico), entienden que la mejor garantía para la igualdad ante la ley, tal vez uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho, es que la materia religiosa no se adentre con una preponderancia hegemónica en el diseño y en la implementación de políticas públicas. Incluso, recientemente el coordinador de la comisión del anteproyecto de reforma estuvo con el

Papa Jorge Bergoglio en Roma analizando las cuestiones puntuales del texto propuesto. Yo tengo como célebre un discurso suyo de 1998 en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en el cual usted se oponía a un proyecto de creación de un oratorio inter-religioso en el edificio de la Legislatura. La pregunta es: ¿cómo ve la situación del Estado laico hoy, la relación entre el Estado y las religiones en el contexto actual?

E. Z.: - Yo creo que el Estado argentino es un Estado laico. La Constitución dice "sostiene el culto católico", pero no hay una religión oficial en la Argentina. En contra de otras personas que sostienen que esto es una religión oficial, pero no, no es religión oficial. Indiscutiblemente, la mayoría de los argentinos somos católicos bautizados, etc. No somos activistas. Pero es inevitable que de alguna manera las opiniones religiosas pesen sobre lo político. El problema es que eso no pese en lo institucional. Se ha derogado la cláusula que exigía que el presidente de la República sea católico. De modo que no tenemos religión oficial. Pero la población se divide y cada uno tiene cosmovisiones distintas. La religión es una cuestión evidentemente de lo más privado que existe. La conexión que cada uno tiene con su concepción del mundo, con la vivencia, es distinto, en lo Absoluto. Y todo lo que se pueda sostener religiosamente es mostrable pero no demostrable. Y al no ser demostrable, cuidado que no lo puede imponer al otro de ninguna manera. De modo que la Argentina que puede tener una mayoría de católicos bautizados -igual nosotros somos una sociedad pluricultural-, somos una sociedad pluriétnica, somos un fenómeno bastante interesante de aglutinamiento de marginados de todo el planeta. Nuestra esencia es de convivencia con las distintas cosmovisiones. Querer imponer los valores de una determinada cosmovisión, confunde lo mostrable con lo demostrable.

R: - Usted sostenía en este célebre discurso de 1998 que por lo general se entiende que las relaciones sexuales son el acto más privado.

E. Z.: - No. La religión es el acto más privado, de ese individuo con el Absoluto. En el acto sexual unipersonal se está imaginando algo. Es el *religare*, cómo me religo con lo Absoluto. Eso es de cada uno, es lo más íntimo.

R: - En la discusión del Estado laico, la cuestión central no es qué postura toma la población sino los decisores públicos, los políticos, los funcionarios, quienes tienen la República a cargo. Y allí es donde se percibe que si una propuesta de política pública no cuenta con la venia papal puede obturarse fácilmente su futuro, frustrando así un debate más libre, más democrático, más plural, más pluricultural.

E. Z.: - Es inevitable que en todo debate público, en toda discusión de política pública, hayan grupos de presión. Sí, habrá grupos de presión pero eso no significa necesariamente servilismo a un grupo de presión. Pero grupos de presión los ha habido siempre. Hay corporaciones, hay sindicatos, hay confederaciones. Es preferible que eso esté sobre la mesa y no que se haga por abajo. Es preferible que eso se haga

expresamente siempre y que se muestre.

R: - En el tema de las religiones lo que sucede es que no son vistas como presiones de un grupo de interés como podría ser otro sector. El sector industrial, el sector financiero, los medios, etc., sí. Pero quizás la percepción general no advierte que las corporaciones religiosas son también una corporación.

E. Z.: - Una iglesia es un grupo de presión.

R:- Me gustaría consultarle sobre su propuesta sobre la posible implantación de un sistema de gobierno parlamentario en la Argentina. ¿Hay alguna experiencia reciente de traspaso de un sistema presidencialista a un sistema parlamentario?

E. Z.: - No, no la hay porque hay un problema que es sumamente notorio: cuando se centraliza el poder es muy difícil descentralizarlo. La inversa, centralizar poder, es fácil; descentralizarlo es complicado. Miremos a Francia que centralizó poder con la Constitución de De Gaulle y hasta hoy sigue ese sistema de cohabitación que sí, son divorciados que continúan conviviendo, como buenos divorciados claro, una cosa rara. Y sí, cuando se concentra es muy difícil desconcentrar. Pero creo que en América Latina se nos impone por algo que lo muestra la experiencia: hemos tenido gobiernos populares, nacionales y populares, hemos tenido populismos que ampliaron la base de ciudadanía real, pero han tenido que ser personalistas, han tenido líderes y cuando se acabaron los líderes, entramos en un problemón. Necesitamos un sistema que funcione, cuando hay líder funcionará con el líder y cuando no hay líder, que también funcione. Pero los líderes no los podemos mandar a comprar al extranjero. Cuando sale alguien que tiene esa condición funcionará en un sistema parlamentario que lo contendrá un poco también, es cierto. Pero cuando no lo tenemos, ¿qué pasa? "*Lo que natura non da, constitutio non presta*". Y entonces ahí tenemos los grandes inconvenientes que hemos tenido en estos últimos treinta años en América Latina. Casi no tuvimos golpes de Estado, a Dios gracias, pero tuvimos casi veintipico de presidencias interrumpidas, con algunas muy violentamente: Paraguay, nosotros mismos. Tenemos que tener un sistema que cuando no funciona, cuando no tenemos lo que naturalmente muy pocas veces se da, pero a veces se da, tiene que seguir funcionando. Tenemos que poder cambiar un gobierno sin necesidad de matar a nadie.

R:- Usted ha expresado que la salida de quien comanda el Estado en un sistema presidencialista genera una crisis de sistema, mientras que en un sistema parlamentario es una crisis política que se resuelve convocando a elecciones.

E. Z.: - Se resuelve normalmente con otra alianza legislativa. Y si no hay alianza para que se forme un nuevo gobierno, entonces se llama a elecciones y el pueblo decide. Se elige nueva legislatura.

R: - ¿Imagina una hoja de ruta de cómo podría darse este proceso en la Argentina?

E. Z.: - Podría ser racionalmente. Sentarse cuando no hay ninguna urgencia y decir: "vamos a hacerlo" -aunque en nuestro medio esto es complicado-. Y lo otro es en el medio de una crisis. Un día Italia estaba al borde de una guerra civil, y tenía la guerra civil al lado en Grecia. Se sentaron tipos que pensaban de modo completamente diferente y se pusieron e hicieron la Constitución del '47. En algún momento se requiere patriotismo, en algún momento se requiere decir: "Bueno, me voy a sentar con el otro que piensa distinto y vamos a ver qué hacemos". En ese sentido, creo que este año y medio que hemos trabajado en el Código penal, es una muestra de que es posible.

R: - Sin embargo, la experiencia italiana política de los últimos años mostraría una volatilidad política preocupante.

E. Z.: - Sí, pero el país sigue funcionando. Si fuera un sistema presidencialista, ¿qué hubiera pasado? Si Berlusconi hubiera sido presidente, ¿qué hubiera pasado? Si Grillo hubiera sido electo presidente, ¿qué hubiera pasado? Esta propuesta no es que evita la crisis, la crisis no la evita. Evita que se desbarranque. Convierte a la crisis política que, algún día tendremos, hemos tenido, y es inevitable, toda democracia tiene crisis política. Hay que transitarla con mayor normalidad. Vuelca un auto, una cosa es que vuelque y otra cosa es que se vaya al precipicio.

R: - ¿Tiene un esquema concreto sobre qué tipo de sistema de gobierno parlamentario nosotros podríamos adoptar?

E. Z.: - Tenemos que acercarnos a los sistemas parlamentarios de gobiernos federales tipo Austria, tipo Alemania. Gobiernos que son federales, como el nuestro. Tendremos que seguir en ese sistema. Uno en el cual pueda disolver el parlamento sólo el presidente de la República, en el cual, el jefe de gobierno no pueda. El presidente de la República parlamentaria es alguien medio que está ya más para el lado del arpa que del violín, con experiencia política; que se elige por una mayoría calificada y mientras todo funciona bien, el presidente de la República se limita a recibir a los embajadores. Cuando está la crisis es el que llama a los distintos líderes de los partidos y les dice: "Muchachos hagan otro gobierno" y si no pueden hacer otro gobierno, la fuerza que él tiene de decir: "Miren que si no hacen otro gobierno les disuelvo el parlamento". Y se los puede disolver. Pero es alguien que está, normalmente, más allá del bien y del mal. El presidente de Italia ahora es un hombre de la tercera edad con gran experiencia política, porque viene de la izquierda. Y le paró a Berlusconi varias cosas, le vetó algunas leyes, cosa que es excepcional en un gobierno parlamentario que el presidente vete leyes. Considero entonces que este sería el esquema de sistema de gobierno parlamentario que podríamos adoptar en la Argentina.

# Entrevista a Fernando Porta

## *Interview with Fernando Porta*

*Especialista en economía internacional y economía industrial.*

**"Este Gobierno ha privilegiado siempre al más débil dentro de la disputa por el excedente."**

**Por Arturo Trinelli***

**Fecha de Recepción:** 21 de marzo de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 02 de mayo de 2014.

*Arturo Trinelli es Licenciado y Profesor de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM).

Arturo Trinelli:- Vamos de lo general a lo particular: según su visión, ¿en qué situación se encuentra el MERCOSUR en la actualidad?

Fernando Porta: - En los últimos tiempos han pasado algunas cosas interesantes. A nivel integración, hubo cierta diversificación de la agenda institucional. Algunos temas se han ido de la esfera estrictamente económica, incluyendo cuestiones educativas, culturales, de economía social, etcétera. Pero la agenda económica también cambió: si bien en un principio estaba muy enfocada en lo comercial, pasó ahora a tener un papel más preponderante otras cuestiones como el tema de las asimetrías, los fondos compensatorios, etcétera. Esa diversificación de agendas resulta interesante porque ha puesto de manifiesto algunas situaciones que estaban invisibilizadas tiempo atrás.

Pero, además, al abrir la agenda también han aparecido nuevos actores. Hay organizaciones que aparecen en los foros de distinta naturaleza, lo cual es bueno porque ha ampliado el debate a otras esferas. Esa interacción entre nuevos temas y nuevos actores se potencia y es algo indudablemente positivo.

El problema es que eso no logra revertir la lógica inicial del proceso de integración que es la que emerge como predominante. Me refiero a la idea de generar un espacio de libre comercio y administrar, de algún modo, los problemas que esto supone. Cuando hay niveles de asimetrías tan amplios como los que coexisten al interior del MERCOSUR, necesariamente un espacio de libre comercio sin más medidas regulatorias que algunos mecanismos muy puntuales y poco eficaces para atender a algunas emergencias, revierte en una gran acumulación de problemas. En cierto sentido, esa lógica de la integración comercial, puramente de mercado, es la que ha tendido a predominar, aun cuando la agenda económica es más amplia de la que era antes y la agenda general también lo es. Lo que no cambió es la jerarquía de temas, las jerarquías institucionales. Entonces, por más que se han ampliado un poco las instituciones, lo que continúa predominante en el MERCOSUR son los incumplimientos de la agenda de comercio. Ahora bien, este incumplimiento no tiene que ver con desidia de quienes toman decisiones en cada caso, sino que resolverlo supone un grado de conflictividad que, si no se dan explícitamente los mecanismos para resolverla, es muy difícil avanzar.

Existe una cierta idea, por lo tanto, de que como proyecto económico comercial el MERCOSUR debe ser una unión aduanera completa. El problema es que, según el modo en que ese edificio fue cimentado, se impide que ese proyecto redunde en beneficios sobre los que todos los países esperan para sí mismos. Esto tiene que ver con la asimetría existente entre poderes de promoción internos, etcétera. Un espacio de libre comercio donde los países tienen total autonomía para promover sus actividades tendientes a usar esa situación de libre comercio y, al mismo tiempo, no todos los países tienen la misma capacidad promocional, hace muy compleja la unión aduanera. Por ende, no termina siendo una buena agenda para el MERCOSUR. Lo comercial debería ser lo inicial. Pero la integración debe ser un proceso fuertemente

administrado, con políticas específicas de integración productiva, que aparece como uno de los beneficios potenciales de cualquier proceso de integración y que nunca se dan espontáneamente.

Para un país como la Argentina, por lo tanto, el MERCOSUR es una cuestión estratégica. Argentina tiene una particularidad: no es un país tan chico como para elegir un nicho de especialización e insertarse mundialmente de ese modo, y eso genera las rentas que permiten financiar a una población relativamente pequeña, pero tampoco tiene una escala propia lo suficientemente grande en donde, en ese mercado, se puedan encontrar ciertas sinergias para una competitividad endógena.

De modo que el espacio regional para la Argentina es estratégico. Cualquier MERCOSUR no resuelve la cuestión regional. Se necesita un rediseño que acepte que habrá administración de comercio, que necesita ser organizada, porque hoy es caótica. Se requiere darle una racionalidad apropiada a estos modelos que buscan desarrollos inclusivos, movilidad social ascendente, etc. No hay que abandonar el MERCOSUR: hay que hacerlo de vuelta, teniendo en cuenta que hay realidades productivas diferentes. Se necesitan enfoques sectoriales que deje liberalización comercial en algunos rubros y cadenas de valor regional en otros que ameriten administración y regulación.

R:- ¿Hay una agenda de desarrollo planteada en la Argentina de hoy?

F. P.: - Yo creo que los problemas estructurales de la Argentina y la definición de una estrategia de desarrollo productivo que los aborde aún está ausente en nuestro país. Tengo la sensación que en la actual coyuntura, donde por distintas cuestiones, la política económica tiene más condicionamientos que las que supo tener en otros años del actual proyecto político, eso es un problema. La situación internacional en términos de los mercados, de parte de los competidores en éste, genera estrategias comerciales muy agresivas. Si bien los precios de los *commodities* no han afectado mucho -en términos promedio los precios no son bajos- la volatilidad de los ingresos externos para una economía como la nuestra, es importante. Hay menos holgura fiscal que antes, lo que impacta en las políticas a desarrollar sobre la inflación, los subsidios, etcétera. El recorte puede tener efectos en sectores que necesiten tarifas bajas para ganar competitividad. Es decir, no se cuenta con los mismos recursos e instrumentos que se supo tener antes. Por lo tanto, a mí lo que me parece es que, en esta coyuntura como ninguna otra, los límites de la matriz productiva emergen muy fuertemente. Ésta presiona sobre el sector externo, en la medida en que no permite generar el superávit en cuenta corriente necesario para poder administrar la coyuntura. También presiona sobre las cuentas fiscales, porque los ingresos fiscales son muy dependientes del contexto externo -y sobre los gastos en subsidios- y adicionalmente incide sobre la distribución del ingreso porque, en términos predominantes, por las propias condiciones tecno-productivas, pero también socio-productivas, tiende a generar modelos predatorios, repercutiendoen salarios y puestos de trabajo.

Hoy, entonces, hay un latente problema de restricción externa, un problema fiscal y

un evidente problema distributivo en la medida en que estamos en una economía que ya no genera los puestos de trabajo de antes. La estrategia mediante políticas compensatorias se agotó, lo máximo que se puede hacer es sostener lo que hay actualmente. Todo esto vuelve a instalar una discusión sobre el tipo de cambio.

R: - Respecto a la cuestión central de las divisas, en estos años se ha señalado que parte de la restricción externa obedece al endeudamiento crónico que registró la Argentina durante la etapa neoliberal, y desde el año 2003 lo que ha habidoes una conducta predatoria de algunos grupos económicos que persisten en fugar dólares del país. ¿Esto es efectivamente así?

F. P.: - Este ha sido un país que, históricamente, ha premiado estrategias especulativas. Cuando hablo de estrategias especulativas me refiero a priorizar activos financieros. ¿Cuánto de esto son acciones especulativas de parte de los actores o cuánto hay de pura racionalidad económica? La verdad que no lo sé. Pero esta situación genera efectos sociales absolutamente indeseables. Después está la discusión sobre si es el Gobierno el que provoca la fuga. Yo creo que no. Me parece que tiene que ver con el ADN de los sectores dominantes argentinos.

R: - ¿Y la inflación?

F. P.: - Es un fenómeno complejo. Hay episodios que instalan un primer salto inflacionario, desde donde se monta la puja distributiva. Acá hubo varios: ya desde los años 2006-2007 había cuellos de botella en algunos sectores, con déficit de inversión. Después en el 2008, la inflación aparece por el alza de los precios internacionales de los alimentos ("inflación importada") y la estrategia para revertirla es derrotada políticamente en la denominada disputa con "el campo". Pero sobre esos episodios los actores políticos y socialmente constituidos de la Argentina tienen una fuerte capacidad para disputar el excedente. Del lado de los trabajadores, sean sindicalizados o no, hay una cultura reivindicativa muy marcada. Con condiciones de crecimiento económico y tasas de desempleo relativamente bajas, esa reivindicación se vuelve menos relevante. En esta lógica, yo creo que en la Argentina la posibilidad que tienen los sectores ligados al capital de defender, mediante una serie de herramientas u operatorias, su tasa de rentabilidad, ha sido siempre mayor.

R: - ¿Y qué papel ha jugado el Gobierno en ese sentido?

F. P.: - Yo creo que hasta ahora ha venido convalidando el poder reivindicativo de los trabajadores. Cuando el Gobierno no pone pisos en las paritarias, no habilita discusión alguna para ajustar por vía de la demanda, o apunta a mantener actualizados los haberes jubilatorios, lo que está haciendo es sostener al más débil dentro de esta puja, que son los trabajadores y los sectores populares. La estrategia macroeconómica del Gobierno convalida la puja distributiva, tratando de proteger al más débil en ella. El

problema que tiene la Argentina es que sólo con crecimiento no se mejoran los niveles de distribución del ingreso. Si sólo se intensifica la estructura productiva actual, es como dispararse en los pies, porque es la propia estructura productiva la que condiciona las mejoras distributivas. No intervenir en la matriz productiva es limitar los propios objetivos.

R: -En ese contexto, ¿cuáles serían esos objetivos?

F. P.: - Alfredo Zaiat siempre utiliza una muy buena definición: él dice que el kirchnerismo es un proyecto político con objetivos económicos. El proyecto político podría, muy sintética y generalmente, reducirse a tres premisas básicas: la inclusión social; la recuperación de la memoria, verdad y justicia; y la ampliación de ciudadanía. Los objetivos económicos concordantes con esos propósitos políticos serían: ganar autonomía en política económica y tener una estrategia redistributiva. Eso se dio por medio de la política de desendeudamiento, la estatización de los fondos de pensión, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, y ahora el conjunto de acciones para intervenir en los mercados energéticos, con la recuperación de YPF. Esas han sido, para mí, las reformas estructurales de esta época.

La estrategia redistributiva se ha confiado al crecimiento. Para eso, se ha privilegiado siempre el estímulo a la demanda, con políticas compensatorias para quienes no estén alcanzados por las políticas de empleo. Yo creo que eso ahora ha alcanzado un límite. Básicamente, porque el cumplimiento de esos objetivos económicos requiere de una estrategia consistente de desarrollo productivo. No se trata solo de *fogonear* la demanda para estimular el crecimiento. La estructura que tiene la Argentina genera tensiones: hay un momento en que no se absorbe más empleo, tampoco hay generación de empleo de calidad. Presiona todo el tiempo sobre el tipo de cambio, porque la manera en que parte de la estructura productiva tiene de ganar competitividad es a través de ese instrumento. Eso genera problemas fiscales que atentan contra las políticas compensatorias. Entonces, la definición de proyecto político con objetivos económicos es buena, pero termina siendo insuficiente frente a la coyuntura actual, en tanto ningún proceso de desarrollo es autónomo ni se genera sin cambio estructural.

R: - Finalmente, según su visión, ¿cómo se promueve ese cambio estructural?

F. P.: - Desde mi punto de vista, el cambio estructural se promueve sólo a partir de una acción coordinada de todos los instrumentos de política económica y una deliberada estrategia de desarrollo productivo, apuntando a determinados sectores de la sociedad argentina.

# 1. COMUNICACIONES
*News*

## Revista Persona y Sociedad

**Por Isaac Caro.**

**Fecha de Recepción:** 11 de marzo de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 20 de marzo de 2014.

Nuestra Revista nace en el año 1987, en el marco del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), como una publicación especializada en ciencias sociales y humanidades. A partir de la fundación de nuestra universidad, en 1997, la Revista pasa a depender de la Universidad Alberto Hurtado, primero de la Vicerrectoría Académica y luego, desde el año 2010, de la Facultad de Ciencias Sociales. Como parte de esta nueva etapa, iniciada el 2010, Persona y Sociedad ha buscado incorporar temas en las distintas disciplinas de las ciencias sociales y de la comunicación.

De este modo, su objetivo es ofrecer un espacio de encuentro, análisis y reflexión académica en torno a las relaciones entre sociedad, individuo y ética. Ello compromete diversas disciplinas y áreas del pensar humano, referidas a la interpretación y análisis científico de la realidad nacional, latinoamericana y mundial.

Persona y Sociedad es una publicación cuatrimestral, que publica artículos originales en español, los que son sometidos a un proceso de evaluación externa, así como reseñas de libros. Nuestra revista cuenta con un comité editorial nacional, encargado de velar por la calidad de las publicaciones, y un comité editorial internacional, formado por cerca de 20 prestigiosos académicos de universidades latinoamericanas, estadounidenses y europeas, que tiene por finalidad contribuir a perfeccionar su calidad y  línea editorial.

Nuestra Revista tiene el formato ISSN (International Estándar Serial Number), está incorporada en los catálogos Latindex, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Dialnet, de la Universidad de La Rioja en España; y Ulrich, Global Serials Directory. Está postulando al índice SCIELO, de manera de lograr una mayor difusión en el espacio latinoamericano.

# 2. COMUNICACIONES
*News*

# Revista Perspectivas de Políticas Públicas

**Por Carlos Vilas.**

**Fecha de Recepción:** 28 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 06 de marzo de 2014.

# 3. COMUNICACIONES
*News*

## Revista Estado y Políticas Públicas

**Por Cristina Ruiz del Ferrier.**

**Fecha de Recepción:** 28 de febrero de 2014.
**Fecha de Aceptación:** 06 de marzo de 2014.

La Revista Estado y Políticas Públicas nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática bajo la dirección del Dr. Daniel García Delgado.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura de esta primera edición de la Revista, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, de las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este nuevo espacio académico-científico y de investigación recepciona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, nos complace presentar esta Revista desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina en la que en lo sucesivo quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad

en el tiempo.

**ÌNDICE Revista Nº1, Año 1, 2013.**

EDITORIAL
Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma.
Por **Daniel García Delgado**

DOSSIER
El Rol del Estado y de las políticas públicas en un cambio de paradigma.
Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en
una perspectiva latinoamericana
Por **Víctor Ramiro Fernández** y **María Jimena García Puente.**

Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI
Por **Aníbal Jorge Sotelo Maciel.**

El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio
epocal
Por **Daniel García Delgado** y **Cristina Ruiz del Ferrier.**

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

El problema de la restricción externa en la economía argentina
(2003-2013)
Por **Horacio Rovelli**.

El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012).
Por **Alejandro Casalis** y **Arturo Trinelli.**

Myanmar, Burma, Birmania: El camino a recorrer del último
Dragón.
Por **Daniel Kostzer.**

La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)"en la página 123
Por **Jorge Tirenni**.

Pobreza y Hábitat: Términos de una relación vigente en el Conurbano bonaerense
Por **Marcela Vio** y **Claudia Cabrera.**

ENTREVISTAS

Entrevista a Eduardo
Por **Débora Duffy.**

Entrevista al Dr. Julio César Neffa
Por **Mercedes Palumbo**.

RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO

El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1992-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina.
Por **Sabrina Comotto.**

Factores condicionantes de la articulación y concertación de actores en el sector turístico de la ciudad de Gualeguaychú a partir de la creación del Consejo Mixto Gualeguaychú Turismo (2000 - 2013).

Por **Patricio Giusto**.

Nación y Municipios: Nuevos Dispositivos de Gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense (2004 - 2012).
Por **Salvador Tiranti**.

RESEÑAS DE LIBROS

Carlos Vilas. El Poder y la Políticas. El contrapunto entre razón y pasiones.
Por **Sergio De Piero**.
Susana Hintze. La política es un arma cargada de futuro: La Economía
Social y Solidaria en Brasil y Venezuela.
Por **Juan José González Kehler.**

María Maneiro. De ENCUENTROS y Desencuentros: Estado, gobiernos y Movimientos de Trabajadores Desocupados
Por **Agustina Gradin**.

COMUNICACIONES

1. I Jornadas Argentina Reciente "30 Años de Construcción Democrática"
2. Revista APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL
3. Revista DOCUMENTOS Y APORTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

# Sobre los Autores
## *Note on Contributors*

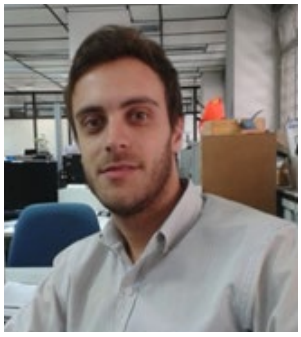
**SERGIO L. AGOFF** es Licenciado en Psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato al Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. También ha desarrollado tareas de docencia de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de Salta, en la Universidad Nacional de Córdoba, en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Tecnológica Nacional.

**CECILIA INÉS ARANGUREN** es Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Magíster *Scientiae* en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural por la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNMDP. Doctoranda en Geografía de la Universidad Nacional de Sur. Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en el Laboratorio AGRITERRIS con sede en la Estación Experimental Agropecuaria - INTA Balcarce. Es Coordinadora del Sitio Piloto *Sudeste bonaerense* en el marco del Observatorio Nacional de Desertificación y Degradación de Tierras integrado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, CONICET- INTA-FAUBA.

**JULIÁN BERTRANOU** es Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO sede académica México. Integrante del equipo de investigación del proyecto Política y Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires. Profesor regular de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSaM) y profesor invitado de posgrado en la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), en la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

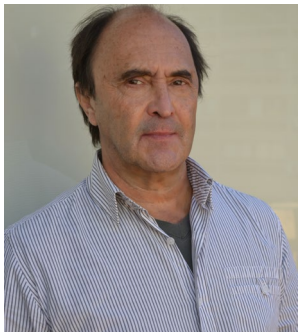
**SERGIO IVÁN BRATICEVIC** es Doctor en Antropología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Becario Postdoctoral de CONICET. Sus investigaciones se encuentran radicadas en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Sus líneas de pesquisa son la antropología rural y la geografía económica. Sus publicaciones recientes son: "Aportes a los estudios de frontera a partir del avance productivo en el norte argentino con dos casos testigo" en la Revista *Transporte y Territorio*; "El papel de las ONGs en proyectos de desarrollo en una formación social de fronteras. El caso del programa DIRLI en el oeste formoseño", en la Revista *Intersecciones en Antropología* (2011); "Análisis de la expansión reciente de la frontera agraria en la región del Noreste, Argentina", en la Revista Internacional de Ciencias de la Tierra *Mapping*. Latinoamericano (2011) y "Redefiniciones espaciales recientes en El Soberbio, Misiones", en la Revista *Avá* (2010).

**JOSÉ LUCAS CABANA** es Profesor de Historia por la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), Analista SIG y estudiante avanzado de la Licenciatura en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha participado de diversas experiencias e investigaciones en la temática territorial latinoamericana, habiendo trabajado con poblaciones Indígenas, Campesinas y Movimientos Sociales en la República Bolivariana de Venezuela (FNCEZ-MAT-Vía Campesina), Uruguay (FUCVAM), Brasil (MST-MPA-MAB-MMC-Vía Campesina) y Argentina (INAI-MDS). Es miembro del Equipo de Investigación que desarrolla el Proyecto UBACyT "Relaciones Interétnicas y disputas territoriales en el Norte Argentino. Estudios comparados a partir de los cambios políticos en el contexto Regional Latinoamericano" con base en el Instituto de Ciencias Antropológicas (ICA). Actualmente, colabora en el desarrollo de Programas Territoriales en el Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



**DIEGO FRAGAS** es Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Se desempeña actualmente como Asistente Profesional en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Asimismo, realiza trabajos para programas especiales del Plan Nacional Argentina Conectada, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina.

**CAROLINA FOGLIA** es Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina (Tesis en curso). Asimismo, se desempeña como docente-ayudante de Primera de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.



**DANIEL GARCÍA DELGADO** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social del AEPP en FLACSO. Director de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO.

**SANTIAGO IBARRA** es Profesor en Ciencia Política en el ISFDyT Nº 144. Actualmente, se encuentra haciendo estudios de formación Universitaria. Ha presentado trabajos referidos a historia del oeste bonaerense y dictado jornadas de capacitación referidas a capacidad de organizaciones. Columnista en medios periodísticos de oeste bonaerense. Ha participado en distintas actividades y jornadas asociadas a la teoría política.

**LISANDRO MARTÍNEZ BILELLO** es Licenciado en Antropología Social por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Instituto de Investigación de Prospectiva y Políticas Públicas (IIPyPP - INTA), en prospectiva, sujetos sociales, antropología de la alimentación y epistemología de las ciencias sociales (conceptos de cosmovisión y visión del mundo). Miembro del Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos –CEACU- Facultad de Humanidades y Artes (UNR). Miembro de la Red de Centros de Investigación en Astronomía en la Cultura (RECIAC).

**ROXANA MAZZOLA**, es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Hace más de 12 años se especializa en políticas sociales, desempeñándose tanto en su gestión desde el Estado a nivel nacional y subnacional, como investigadora, capacitadora y conferencista. Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP). Consultora Internacional en Políticas Sociales e Integración Regional. Profesora en la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina con la materia a cargo titulada "Políticas Sociales. Justicia distributiva y conflictos político-institucionales". Ha publicado diversos libros, estudios y notas de opinión en áreas de su especialización. Entre ellos es autora del libro *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, publicado a través de la Editorial Prometeo.

**MARÍA VERÓNICA MORENO** es Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Forma parte del Grupo de Estudios de Población, Migración y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la UBA. Se desempeña como docente de grado la Universidad del Salvador y de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina.

**LUCIANO NOSETTO** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política (IDAES-UNSAM) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del CONICET para el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Desempeña tareas docentes en UBA, FLACSO, IDAES/UNSAM y UNNE, entre otras.

**MARÍA MERCEDES PATROUILLEAU** es Licenciada en Sociología y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Investigadora del Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (IIPyPP-INTA). Es docente titular de las asignaturas Procesos Sociales Argentinos Contemporáneos y Contextos Socio-Históricos de las carreras de Sociología y Psicología de la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES). Es investigadora integrante del Área de Estudios Políticos Latinoamericanos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se desempeña en el IIPyPP-INTA como coordinadora del área de Epistemología de la Prospectiva y como facilitadora del proyecto específico de investigación y desarrollo "Políticas Públicas, modelos de desarrollo y gobernabilidad en los territorios". Ha publicado diversos artículos y capítulos de libro en forma individual y colectiva, en revistas nacionales e internacionales, sobre procesos de constitución de sujetos colectivos y políticas públicas, y es co-autora del libro *Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030,* junto con Rubén D. Patrouilleau, Marcelo O. Saavedra y Diego H. Gauna (Ediciones INTA, Buenos Aires, 2012).

**MAXIMILIANO REY** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor titular en UNPAZ. Profesor Adjunto Regular e Interino en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor Titular en UMSA y de Maestría, en diferentes materias: Estado y Políticas Públicas; Federalismo y descentralización; Instituciones, organizaciones y principios de administración. Fue consultor en organismos públicos, becario doctoral del CONICET y publicó artículos en libros y revistas científicas nacionales e internacionales.

**CÉSAR ROSENSTEIN** es Abogado por la Universidad Argentina John F. Kennedy (UAJFK). Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas y diplomando en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina. Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, Universidad de San Andrés (UdeSA). Docente de Derechos Humanos y Garantías, y La discriminación como hecho ilícito civil de la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional, y Principios Generales del Derecho Latinoamericano del Ciclo Básico Común en la UBA. Ha desempeñado diversos cargos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo local como así también en el Poder Ejecutivo nacional.

**ARTURO TRINELLI** es Licenciado y Profesor de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y Periodista económico. Ha escrito artículos en *Buenos Aires Económico* (BAE), *Tiempo Argentino* y *Página/12*. Participa del Portal Economía del Bicentenario (E200) y participa regularmente con columnas de análisis económico en diferentes radios. Sus temas de investigación se vinculan a la problemática del desarrollo económico sobre la base de la explotación de recursos naturales, especialmente minería. Ha escrito además en la *Revista Realidad Económica* y ha sido docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente, integra el Grupo de Estudio de Economía Nacional y Popular (GEENaP).

**CRISTINA ZURBRIGGEN** es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard – Karls de Tübingen, Alemania. Profesora de Historia y Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Actualmente, es profesora agregada de la Universidad de la República en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay. Se ha desempeñado como profesora visitante en Irlanda, Canadá, España y Alemania en las temáticas de Estado y Desarrollo. Ha publicado artículos y libros relacionados con las temáticas de capacidades institucionales, políticas públicas, gestión de redes público-privadas, actores sociales y estrategias de desarrollo.

# Convocatoria

## *TERCER NÚMERO. OCTUBRE DE 2014*

## *Dossier*: Recursos naturales estratégicos, Desarrollo inclusivo y Medio Ambiente.

El tercer número de la Revista Estado y Políticas Públicas convoca Artículos de Investigación cuyo tema central aborden la importancia de los recursos naturales estratégicos como el agua, la energía, el petróleo o el gas, entre otros. Un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable no puede soslayar el cuidado del suelo y del medio ambiente ni desconocer la necesidad del uso equitativo y sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables de la Argentina y de la región. Los recursos naturales constituyen un tema central, tanto social, económica como geopolíticamente. Y representan un gran desafío para nuestros países, comúnmente dotados de grandes riquezas pero sin la tecnología y *know-how* suficiente para explotarlas. Frente al desproporcionado papel que corporaciones transnacionales tienen en tal sentido, pues, es necesario comprender la compleja trama de relaciones y actores sociales en disputa por la gestión de esos recursos, en un capitalismo que parece avanzar inexorablemente a la apropiación privada de recursos cada vez más escasos.

***Deadline*: 30 de junio de 2014.**

Para envíos de las contribuciones: revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información véase la Revista Estado y Políticas Públicas:
http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista

El envío del archivo formato word se realizará por correo electrónico a la siguiente dirección: **revistaeypp@flacso.org.ar**

Ver **Pautas de Públicación**

Artículos de Investigación
Reseñas de Libros
Entrevistas

FLACSO
ARGENTINA