



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 9, Año V, octubre de 2017- abril de 2018

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 9, Año V, octubre de 2017 - abril de 2018.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Director
Mg. Luis Alberto Quevedo



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano con sus respectivos resúmenes en idioma inglés. Cuenta con dos formatos de publicación: electrónico e impreso. Respecto a su periodicidad, la Revista se publica en los meses de mayo y octubre de cada año. Esta publicación se encuentra dirigida principalmente a la comunidad académica de las Ciencias Sociales latinoamericana, profesionales y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la Revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato "doble ciego" que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La Revista es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia) y en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**. Por su parte, está incorporada en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES**, el catálogo de la **Biblioteca "Enzo Faletto" de FLACSO Argentina** y **CLASE México**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca "Enzo Faletto" de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN 2310-550X,

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono/Fax: (54) (11) 5238-9300

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina 31, 1er. Piso, Tucumán 1966 (C1026A-AC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9456

Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina 31, 1er. Piso, Tucumán 1966 (C1026A-AC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

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 (UBA), 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.

Julieta Chinchilla, 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 (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), 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 (UBA), Argentina.

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

Verónica Soto Pimentel, 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 (UBA), Argentina.

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

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, 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.

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

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

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 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 noveno 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, a 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 espacio académico-científico y de investigación receptiona 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 FLACSO Argentina, nos complace presentar el noveno número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

El hombre que enseñaba <i>Sobre Arturo Fernández</i> <i>In Memoriam</i> Por Sergio De Piero	13
EDITORIAL Empleo en América Latina y Neoliberalismo tardío: <i>Tendencias</i> Por Daniel García Delgado	15
DOSSIER <i>Trabajo y Empleo en América Latina. Crisis, transformación y desafíos.</i> Coordinador: Julio César Neffa	19
Crecimiento, Empleo y Salarios: <i>México en los años del Tratado de Libre Comercio</i> <i>de América del Norte (TLCAN)</i> Por Saúl Escobar Toledo	21
Revolución Bolivariana, Militarismo y Trabajo. Por Héctor Lucena	45
Trabajo Cuenta Propia en Colombia: <i>Caracterización, Análisis y Evolución Reciente.</i> Por Roberto Mauricio Sánchez Torres	61
Ataque aos direitos sociais e trabalhistas no Brasil. Por Márcio Pochmann	81
Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017) Por Julio César Neffa	93

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	121
Research Articles	
Estado y Neo-Desarrollismo en América Latina:	123
<i>Hacia un balance crítico.</i>	
Por Sergio Ordóñez	
La performatividad de las Políticas Públicas:	145
<i>Modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista.</i>	
Por Samanta Guíñazu	
Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar:	169
<i>Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina.</i>	
Por Jimena Ramos Berrondo	
La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos	193
Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016.	
<i>Impacto, limitaciones y desafíos</i>	
Por Agustín Claus	
ENTREVISTA	221
Interview	
A Yannis Stavrakakis	223
Por Giuliana Mezza y Cristina Ruiz del Ferrier	
RESEÑAS DE LIBROS	233
Book Reviews	
Fernández, Víctor Ramiro (2017). <i>La Trilogía del Erizo-Zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia.</i>	235
Madrid: Editorial Anthropos y UNL Ediciones.	
Por Alcides Bazza y Cristhian Seiler	
Melella, Cecilia (2016). <i>Migrantes de países andinos en la Argentina.</i>	241
<i>Prensa gráfica, redes virtuales y construcción identitaria.</i> Buenos Aires: Biblos.	
Por María Soledad Balsas	

SOBRE LOS AUTORES
About the Authors

245

CONVOCATORIA: NOVENO NÚMERO
Call for contributions

249

Tema del Dossier: *Capitalismo del conocimiento y Desarrollo en América Latina.*

Coordinador: Sebastián Sztulwark.

Fecha límite: 01 de febrero de 2018.

El hombre que enseñaba

Sobre Arturo Fernández

El 08 de julio último falleció Arturo Fernández. Su aporte a las Ciencias Sociales sin lugar a dudas ha sido invaluable; en estos días durante distintos homenajes que se llevaron a cabo, todos han señalado ese aspecto, pero unido inmediatamente a otro: pocas personas en el ámbito académico han reunido tanta admiración y afecto por parte de sus colegas. Esto fue así porque Arturo nos enseñó a muchos de nosotros de un modo muy particular: a analizar y a comprender mejor la política de nuestra región y del mundo, sin perder la humanidad y la humildad en esa tarea.

Quiero escapar de las anécdotas personales vividas con Arturo, porque me pidieron estas líneas y sé que muchas y muchos colegas pudieron haberlo hecho mejor que yo y que, de seguro, tendrán tantas más experiencias de trabajo junto a él. Pero a todos no es difícil por igual no recordar por sobre todo su amabilidad, su disponibilidad bajo cualquier circunstancia y su tiempo para escuchar.

Pero tampoco me quiero detener exclusivamente en esos rasgos tan poco frecuentes en la sociedad. Porque Arturo Fernández fue uno de los hombres que dio forma a las Ciencias Sociales en la Argentina. Si bien estudió abogacía, abandonó el ejercicio de la profesión cuando comprendió que el derecho estaba pensado para el mantenimiento del statu quo y no para su transformación, como repitió más de una vez. Así, se fue a estudiar a Bélgica donde se doctoró en Ciencia Política. Volvió al país y luego partió como tantos al inicio de la dictadura. Regresó, luego de un recorrido que

incluyó Francia, Argelia, Honduras, Nicaragua y Perú; se radicó en la Universidad Nacional de Rosario donde fue decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Más tarde pasó a ser profesor de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires y su director. También ejerció la presidencia de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP. Mientras, era investigador del CONICET con asiento en el CEIL. Dio clases en varias universidades de la Argentina y de América Latina. ¿Se trata de recordar un *curriculum vitae*, un inventario de recorridos y actividades? Ciertamente no. Arturo transitó ese camino académico “ideal”, pero concentró sus fuerzas en otros aspectos, y no se mostró nunca como un esclavo de las vanidades de la figuración. En primer lugar, formó parte de una generación que dio a los estudios sobre el sindicalismo, un vuelo que aun no tenía. Su nombre integra la lista de quienes vieron en el sindicalismo un actor a explicar y a analizar en profundidad, tantas veces tomado con superficialidad y prejuicios (incluso desde el propio campo académico). Ahí están sus libros y sus artículos, pero también sus tesis dirigidas. Y en este punto, quisiera detenerme. Arturo acompañó como director un muy alto número de tesis de maestría y de doctorado. Sus dirigidos destacan una presencia cercana y profesional. Seguramente, este trabajo no sea el más reconocido en el mundo intelectual y académico, pero es uno de los que más frutos silenciosos produce. Arturo le dedicó a la dirección, y a aconsejarnos a muchos de nosotros, una enor-

me voluntad y tiempo. No sé si fuimos lo suficientemente agradecidos.

La situación política de América latina, y de nuestro país en particular, fue también parte de su producción. Esa lectura, no fue ajena a sus propias opciones políticas orientadas hacia los espacios populares. Arturo tenía su opción política clara, a favor de las mayorías, del campo nacional y popular y, en particular, en el ámbito del mundo del trabajo; y también era clara su opción respecto a cómo ejercer ese compromiso. Nos legó nada menos que un estilo y una forma de ejercer en el campo académico, esto es, la vieja discusión sobre el “tipo de intelectual” y en particular una respuesta a la pregunta: ¿qué intelectuales produce el campo popular? Una cuestión reactivada en los últimos años, pero que Arturo, quizás sin planteárselo explícitamente, construyó du-

rante todos sus años de trabajo. En particular, cuando ser un intelectual de ese campo, no generaba la mayor valoración por parte de algunos sectores académicos.

Queda para todos nosotros, desde luego, el dolor de su ausencia. La humanidad desde siempre ha intentado llenar esos espacios; algunos de los que ya no están, nos ayudan en esa tarea. Arturo nos heredó no sólo toda su producción académica escrita, y para muchos de nosotros oída, sino todo el tiempo compartido, el afecto, la calidez y el compromiso con unas Ciencias Sociales al servicio de los poster-gados. Todo ello, nos seguirá acompañando.

Sergio De Piero

Buenos Aires, agosto de 2017

Editorial

Empleo en América Latina y Neoliberalismo tardío: Tendencias

Este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, en su *dossier*, analiza las tendencias actuales del empleo en el marco del neoliberalismo tardío y del “cambio de ciclo” en América Latina, particularmente en el caso de cinco países de la región: México, Venezuela, Colombia, Brasil y la Argentina. Las tendencias actuales se comprenden mejor si consideramos los avances de los proyectos nacional-populares y progresistas en la década anterior, porque desde comienzos del siglo XXI, convergieron por lo menos dos elementos para estimular la creación de empleo en la región. Por un lado, el primer elemento fue la crisis neoliberal del Consenso de Washington y la asunción de gobiernos que estimularon sus mercados internos y el intercambio regional, que generaron altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), y, por lo tanto, ello hizo que disminuya el desempleo. Estos se inscribieron en un interesante debate contra las posiciones neoliberales del “fin del trabajo” sostenidas por Jeremy Rifkin (1995) y en favor del pleno empleo y sobre nuevos tipos de políticas sociales de ingreso, superadoras de las de focalización y del asistencialismo previas.

Este debate resultó convergente con la segunda tendencia, el incremento en el precio de los *commodities* coincidente con el ascenso de China como gran poder económico mundial, y la elevación de sus demandas y el aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED), que

benefició en forma significativa a las cuentas fiscales y también elevó las posibilidades de aumentar el gasto público de estos países para estimular el crecimiento del mercado interno, el desarrollo y la integración regional. Si bien, en algunos casos, también generó procesos de desindustrialización, esto parecía dar lugar a un nuevo paradigma —el neodesarrollista inclusivo— que estimulaba la inclusión, la producción y el empleo con aumento de los derechos laborales, en algunos casos, coincidentes con una pretensión de industrialización e incorporación creciente de conocimiento en la producción. No obstante, esta tendencia que parecía asociarse a la conformación de un bloque del sur, al irreversible ascenso de los emergentes en el poder mundial, a una nueva ola progresista con el emblema de las BRICS (por su alto crecimiento, competitividad, cuestionamiento de la unipolaridad de los Estados Unidos y la gobernanza mundial del G-7), va a encallar en los arrecifes de la crisis financiera mundial que se desata en el 2008 con la caída de Lehman Brothers y sus consecuencias ulteriores. Esta crisis que se extiende hasta la actualidad, afectando significativamente a los mercados emergentes que van a ver suspendidos sus sueños emancipatorios y de desarrollo. A fines de 2013, caen los precios alrededor de un 50% de las materias primas, tales como el petróleo, la soja, el cobre, el mineral de hierro (los principales bienes de exportación de

las economías latinoamericanas). Sin lugar a dudas, ello inicia el capítulo latinoamericano de la crisis internacional originada en el año 2008.

Para América del Sur, la situación empeoró cuando los Estados Unidos decidió subir las tasas de interés, lo cual generó la fuga de los capitales de las economías emergentes y la posterior devaluación general de todas las monedas periféricas. A eso se sumó la influencia del ‘poder blando’ y de ‘nuevas formas de intervención’ de los Estados Unidos para favorecer el cambio de ciclo regional y el ‘fin de los gobiernos populistas’, en alianza con las elites regionales más concentradas, los medios de comunicación hegemónicos, parte de los sectores judiciales y sectores medios influidos por el mensaje dominante de la corrupción, que no sólo va a derrotar por la vía electoral o del *impeachment* a gobiernos progresistas o aun estimulando resistencias salvajes por fuera de la política en algunos países, sino también a desplazar la influencia geopolítica de China y de Rusia en la región para “recuperar su patio trasero”. Asimismo, los otros objetivos centrales fueron: aumentar la tasa de ganancia de las empresas trasnacionales y volver al ciclo del endeudamiento financiero, o del ciclo de financiarización. Así, las economías centrales terminaron transfiriendo el costo de una crisis que comenzó en el epicentro del capitalismo, a causa de los métodos neoliberales allí aplicados.

Otra tendencia de no menor influencia fue el desembarco de las medianas empresas de los países centrales. La crisis de demanda interna se compensa saliendo afuera. Las medianas empresas europeas o estadounidenses buscan mercados externos y procuran instalarse en países latinoamericanos para garantizar un plan de negocios sostenible a nivel global. Indudablemente, esto condiciona a las economías locales porque desplaza a la producción nacional.

En el caso argentino —como bien lo analiza Julio César Neffa (coordinador del *dossier* de este número de la Revista) en su artículo de investigación—, la trayectoria del trabajo y del empleo en la Argentina atravesaron fases muy diversas y contradictorias según el modo de desarrollo. Es un país que, en promedio, cada década sufre profundas crisis económicas, sociales y políticas, con una tendencia que no es un progreso lineal, sino que presenta avances, crisis y retrocesos. Desde la caída del régimen de la Convertibilidad (1991-2002) y luego de un corto período de transición, se pueden identificar:

1. Un período llamado “kirchnerismo” (2003-2015) con una etapa de fuerte crecimiento (Presidencia de Néstor Kirchner), que se frenó desde la crisis mundial de 2008, y con dos Presidencias de Cristina Fernández de Kirchner hasta el año 2015.
2. La elección del Presidente Mauricio Macri (2015-2019) que dio inicio a un brusco cambio político, económico y social con la implementación de un nuevo modo de desarrollo y con el cambio de ciclo.

Se puede agregar que el cambio de ciclo y las políticas neoliberales acentuaron la tendencia al aumento del desempleo y de la precarización. Así, frente a los registros previos a la asunción del gobierno de Mauricio Macri en la Argentina, la industria emplea 65.800 personas menos. La tasa de desempleo abierta pasó del 6,7% al 8,9% y en el conurbano llega a los dos dígitos. Asimismo, en la Ciudad de Buenos Aires ‘los brotes verdes’ anunciados no tapan el desempleo. El instituto estadístico de la ciudad reportó una tasa de desocupación del 10,6% en el segundo trimestre, igual que el año pasado. La recuperación que destaca el gobierno no bajó el desempleo. Todo esto no es casual, ya que se apunta a disciplinar a la clase trabajadora, aceptar menores salarios y condiciones de trabajo flexibles, aumentar la

renta empresaria e insertarnos en el mundo mediante la financiarización de la economía. Ahora bien, en esta inserción con endeudamiento creciente, apertura del comercio exterior, *déficit* fiscal y comercial, la incorporación de trabajadores que se registra este año se concentra en sectores con salarios por debajo del promedio, con mayor inestabilidad y menores beneficios laborales. Este escenario atenta contra la recuperación del consumo masivo que sigue cayendo a pesar de algunos indicadores laborales mejores. Los datos más recientes publicados por el Ministerio de Trabajo argentino muestran que el universo monotributistas sumó 10.100 individuos en junio de 2017. Pero más de la mitad de esos nuevos puestos registrados son monotributistas sociales que no dan cuenta de una expansión de la demanda genuina de empleo, sino de un proceso de regulación de la situación laboral de cuentapropistas a partir de la extensión de la Asignación Universal por Hijo (AUH), a ese universo, en abril de 2016.

La foto del mercado de trabajo de julio 2017, en la Argentina, revela la creación de 31.300 puestos comparado con el mes anterior, aunque si se depuran los efectos estacionales, la cifra se reduce a 15.900 empleos. La dinámica detrás de esa aparente mejora es, por una parte, el gasto en obra pública y, por otra parte, el efecto rebote luego de la fuerte caída experimentada en el año 2016. De este modo, hay rubros industriales enteros con gran incidencia de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), que están lejos de sentir el repunte del que habla el gobierno y difícilmente les llegue con las actuales políticas. Son decenas de miles las empresas damnificadas por la caída de la demanda interna, los tarifazos, las importaciones indiscriminadas, la falta de financiamiento y la inequidad de la política tributaria. Según señaló APyME en el día de la industria: “el gobierno privilegia la transferencia de recursos hacia sectores concentrados y extranje-

rizados, en desmedro de la industria nacional sustitutiva y el desarrollo científico local”.

En el caso de México, Saúl Escobar Toledo en su artículo de investigación que compone el *dossier* de este número de la Revista, señala que después de la crisis de la deuda y de la llamada “*década perdida*” de los años ochenta del siglo pasado, México intentó recuperar gradualmente la estabilidad económica, adoptando severas medidas de austeridad y reformas de corte neoliberal. En el año 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) después de varios años de negociación entre los tres países involucrados: Canadá, los Estados Unidos y México, ahora a punto de abortar por influencia de Donald Trump. Con eso, se esperaba que el país iniciara una nueva senda de expansión económica, pero ello no sucedió. Los resultados durante este período en materia de crecimiento del PIB, de empleos, salarios, el papel de la política laboral y su debilidad institucional, muestra que lo que ha propiciado es una mayor vulnerabilidad de los trabajadores y la proliferación de contratos y sindicatos que no representan a los trabajadores. Todo ello es reflejo del crecimiento de la desigualdad, en particular en la distribución factorial del ingreso y de la magnitud de la pobreza, derivada de los bajos ingresos de los trabajadores, lo que explica también su persistencia crónica a lo largo de las últimas décadas en México.

En el caso de Venezuela, según muestra el artículo de investigación de Héctor Lucena, luego del fuerte crecimiento del 2003 hasta el 2013, durante los cuatro años del gobierno de Nicolás Maduro, constituiría el país con el peor desempeño económico en toda América Latina y el Caribe. Desde el 2013, al día de hoy, ha sido de retroceso económico continuado, y con perspectivas similares para el presente año. Según la Encuesta sobre las Condiciones de Vida de Venezuela (ENCOVI) del año 2014, el desempleo alcanzaba un

7%, pero entre los jóvenes de 15 a 24 años, era del 20%. Estos datos no varían en 2015 y 2016. Realmente el nivel de desempleo abierto no es alto, pero lo que ocurre se relaciona con el deterioro de la calidad de los empleos existentes. Es importante tener presente la estabilidad absoluta que se ha establecido para todos los trabajadores por Decretos del Ejecutivo. Además, la legislación ha agregado más situaciones concretas de estabilidad, como las relacionadas con la maternidad, la adopción, los decretos de emergencia, entre otros.

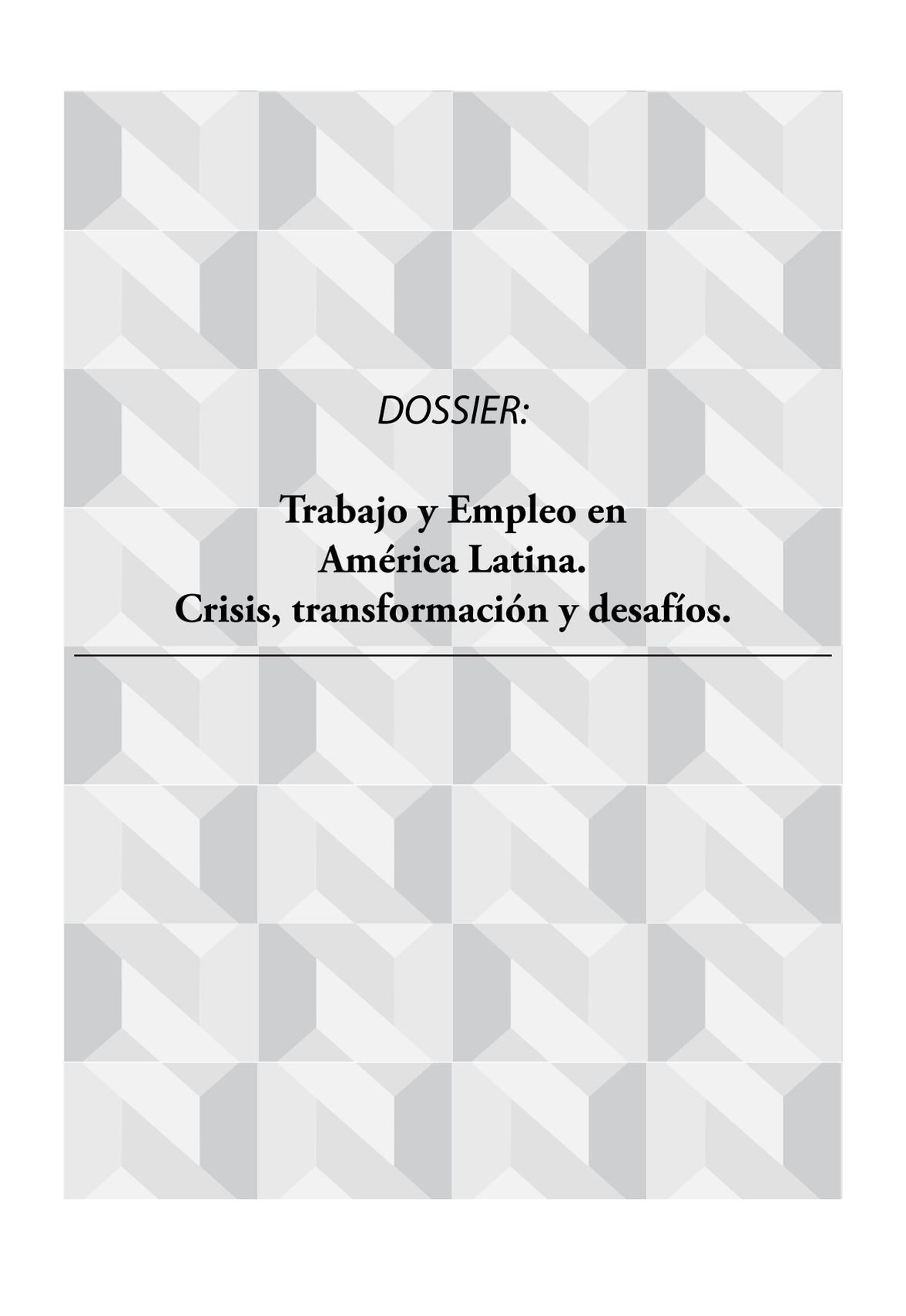
El artículo de investigación de Roberto Mauricio Sánchez Torres sobre la situación laboral en Colombia, refiere más precisamente sobre el trabajo por cuenta propia de ese país, señalando que éste representa una parte importante de las formas de inserción laboral en los países latinoamericanos. Este tipo de empleo es una alternativa a la falta de empleo y a las malas condiciones de trabajo que sufren los empleos asalariados. Se trata de empleos con bajas remuneraciones y que se realizan en deficientes condiciones de trabajo.

Por su parte, como se analiza en el artículo de investigación de Márcio Pochmann sobre la situación laboral en el Brasil, desde el año 2016, ese país convive con señales de ruptura democrática que terminaron con el círculo virtuoso de crecimiento anterior, es decir, del crecimiento económico con inclusión social. La recuperación del recetario neoliberal ha sido destructiva de los derechos sociales y de los trabajadores, concomitantemente con el elevado desempleo y la generalización de los puestos de trabajo precarios. La conexión de lo que ocurre en Brasil con las transacciones más generales en el mundo del trabajo, permite ampliar el contexto por el cual el capitalismo actual parece favorecer el ataque a los derechos sociales y de los trabajadores. Frente este giro global a la derecha, emergen reacciones que buscan reunir fuerzas que no siempre son suficientes para hacer frente a esta involución de las condiciones de vida y del trabajo.

Para finalizar, y tal como lo señala Julio César Neffa, se observa la heterogénea situación de cinco países de América Latina que después de períodos sostenidos de crecimiento autónomo apoyado en la industria, recientemente, han experimentado fuertes cambios en sus modos de desarrollo, revalorizando el mercado frente al Estado, aumentando la presencia y el poder de los “*managers*” o CEO’s, enfrentando severas crisis estructurales en sus sistemas productivos nacionales y en su inserción en la división internacional del trabajo. En diferente grado, atraviesan períodos recesivos o de débil crecimiento, generando desempleo, informalidad, precariedad, caída de los salarios reales y disminución de su parte en el ingreso nacional, provocando una reducción de la demanda efectiva debido al incremento de la pobreza y de la indigencia.

Sin lugar a dudas, este proceso que va en paralelo con la reprimarización de las economías, la desindustrialización, una amplia apertura del comercio exterior, el intento de atraer inversiones extranjeras, la generación de endeudamiento externo en todos los casos, evidencian claros ganadores y perdedores con incremento de la conflictividad laboral y social. Queda preguntarse: ¿Hay chances para una transformación de este rumbo que promueve el neoliberalismo tardío, habida cuenta su falta de sustentabilidad económica, las tendencias sociales altamente regresivas, y hasta represivas, que promueve para garantizar el ajuste?

Daniel García Delgado
Buenos Aires, septiembre de 2017



DOSSIER:

**Trabajo y Empleo en
América Latina.
Crisis, transformación y desafíos.**

Crecimiento, Empleo y Salarios: México en los años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

*Growth, Employment and Wages:
Mexico in the years of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*

Por Saúl Escobar Toledo*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 25 de agosto de 2017.

RESUMEN

Después de la crisis de la deuda y de la llamada “década perdida” de los años ochenta del siglo pasado, México intentó recuperar gradualmente la estabilidad económica, adoptando severas medidas de austeridad y reformas de corte neoliberal. En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) después de varios años de negociación entre los tres países involucrados: Canadá, los Estados Unidos y México. Con ello, se esperaba que el país iniciaría una nueva senda de expansión económica. En las siguientes páginas, se hará un balance de cuáles fueron los resultados durante este periodo en materia de crecimiento del PIB, empleos y salarios. También se analizará el papel de la política laboral y su debilidad institucional, lo que ha propiciado una mayor vulnerabilidad de los trabajadores y la proliferación de con-

tratos y sindicatos que no representan a los trabajadores. Se concluye con un conjunto de datos que muestran el crecimiento de la desigualdad, en particular en la distribución factorial del ingreso y la magnitud de la pobreza, derivada de los bajos ingresos de los trabajadores, lo que explica su persistencia crónica a lo largo de las últimas décadas en México.

Palabras clave: *TLCAN, México, Crecimiento, Empleo, Salarios.*

ABSTRACT

After the debt crisis and the so called “lost decade” originated in the early 1980s, México made strong austerity plans and adopted neoliberal reforms to regain economic stability. In 1994, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) or *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) went into effect after several years of negotiations among Canada, US and Mexico. It was expected that

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-Investigador de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Correo electrónico: saulescoba@gmail.com

NAFTA would pave the way for a new stage of economic growth and employment. In the following pages an outcome of this period is provided covering the last years and emphasizing the trends found in GDP, employment and wages. Labor policy will also be studied underlining its institutional weakness and explaining why it has inflicted a stronger vulnerability of the working class and the proliferation of unions and labor contracts that are not representative of the will and even the knowledge of the workers. At the end, a set of data will show the growth of inequality, especially in the distribution of income between labor and capital. It will describe also the size of poverty, over all originated in the low income of the workers. This last issue explains why poverty has become chronic in the last decades in Mexico.

Keywords: *NAFTA, Mexico, Growth, Employment, Wages.*

El crecimiento económico

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el año 1994 fue precedida por un conjunto de reformas muy acorde con el llamado Consenso de Washington: la liberalización de los mercados, la reducción del tamaño y de las áreas de intervención del Estado, el libre comercio de bienes y capitales, y la eliminación del déficit público (Cárdenas, 2015: 284) (De la Garza, 2010: 60). Las reformas no se limitaron a la implementación de políticas públicas. Desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado hasta ahora, se han aprobado un conjunto de cambios constitucionales, muchas de ellos de gran trascendencia, con el objetivo de modificar la relación entre el Estado y el mercado e insertar al país en la globalización¹. Al decir de Cordera:

La crisis de la deuda externa en 1982 fue vista como la prueba eficiente del final de una etapa en la historia del desarrollo mexicano a partir de la cual se empezó a gestar en el Estado y en poderosos grupos del capital la convicción de que la industrialización dirigida por el Estado debería ser cambiada por una ruta que promoviera una economía abierta y de mercado (2016:19).

Las reformas iniciaron una nueva perspectiva de desarrollo para México y, en particular con los Estados Unidos, se abrió una etapa de mayor integración. Los resultados fueron “espectaculares” (Cárdenas, 2015: 285). El volumen del comercio internacional aumentó de alrededor del 30% del PIB al 70% entre 1994 y 2007. En tan solo seis años, de 1994 a 2000, las exportaciones mexicanas se triplicaron. Representaban el 10% del PIB y al final del siglo ya habían alcanzado casi el 25%; para el 2014 rozaban el 35% del PIB (Cordera, 2016: 27). El índice de actividad industrial aumentó en un promedio anual de 7.2% entre 1996 y 2000, una vez superada la crisis financiera de 1994. De ser una economía esencialmente exportadora de petróleo a comienzo de los ochenta, México se convirtió en pocos años, en un actor importante en el mercado mundial de manufacturas y transformó radicalmente la gama de sus productos de exportación. En 2007, a pesar del aumento de los precios del petróleo, las manufacturas en el total de exportaciones mexicanas llegaron a alrededor del 80% del total (Moreno-Brid y Ros, 2010: 245).

Una parte significativa de estos bienes han sido producidas con tecnologías complejas. Según la clasificación de la OCDE, se trata de manufacturas “basadas en recursos no naturales”. De acuerdo a los datos del Banco Mundial, casi el 19% del total de exportacio-

1 Un estudio de algunas de esas reformas, sobre todo las que se aprobaron en los últimos años,

se puede encontrar en: T. Hernández, *et. al.*, 2016.

nes manufactureras pueden ser clasificadas como de “alta tecnología” (Moreno Brid y Ros, 2010: 248). A pesar del entusiasmo de los gobiernos que anunciaban un “proceso de convergencia en el ingreso *per cápita* similar... al de la Unión Europea” gracias al Tratado de

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Moreno Brid-Ros: 2010: 293), el crecimiento del PIB no fue tan acelerado como el de las exportaciones manufactureras e incluso fue inferior al que se registró en las décadas pasadas.

Cuadro 1
PIB, PIB *per cápita* y crecimiento de la población

	1940/1970	1970/1981	1981/2000	2000/2015
PIB	6.2	6.8	2.1	2.0
PIB <i>per cápita</i>	2.9	4.1	0.4	0.8
Población	3.2	2.6	1.9	1.1

Fuente: Cordera, 2016: 8.

¿Cómo fue posible que el *boom* de las exportaciones no jalara al conjunto de la economía? ¿Por qué el país entró desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en una senda de crecimiento lento? Según Moreno-Brid, *et. al.* (2016: 19-21) “el redireccionamiento hacia afuera del motor de expansión no se reflejó en mayor dinamismo de la economía mexicana...”. No logró que el PIB creciera más rápidamente y más bien ocurrió justamente lo contrario:

(...) en vez de elevar el ritmo de expansión, la economía entró en una senda de lento crecimiento, sujeta a recurrentes crisis de balanza de pagos. En este lapso el PIB *per cápita* real bajó su crecimiento del 3,2% anual al 1%, con lo que se abrió más su rezago frente al PIB *per cápita* de los Estados Unidos. En 1980, medido en dólares constantes, éste fue cuatro veces el de México, en 1994 era casi cinco veces más grande. Hoy es cerca de 5,6 veces superior, una brecha similar a la que prevalecía en los años cincuenta.

El factor decisivo en México, para explicar este ritmo de crecimiento se encuentra en el débil comportamiento de la inversión, en particular

de la inversión fija: En 1988-2015 su ritmo de expansión fue la mitad del que tuvo en 1961-1981 (Moreno-Brid, *et. al.*, 2016: 44). Ros, por su parte, coincide en que la tasa de acumulación de capital (tasa de crecimiento del acervo neto de capital que incluye sólo maquinaria y equipo y construcción no residencial) cayó a menos de la mitad entre 1970-1981 y 1982-2012 de alrededor de 8% al año a menos de 4% (Ros, 2013: Cuadro 7.2). Hay que destacar que la inversión pública tuvo una caída más drástica: de 11 al 4.4% del PIB, es decir 7 puntos porcentuales, en ese mismo periodo, arrastrando con ella la inversión fija total.

Para 2010-2012 la situación no había mejorado mucho: aunque la inversión privada se recuperó y superó los niveles de 1979-1981, la inversión pública seguía 5.5 puntos porcentuales por debajo de los niveles previos al ajuste de la deuda ocurrido en los años ochenta (Ros, 2013: 36). La caída de la inversión pública jugó un papel determinante pues ésta ocurrió principalmente en la infraestructura. Cayó como porcentaje del PIB del 2.4 en la década de los ochenta a la mitad (1.2%) entre 2001 y 2006. La economía mexicana era,

entre las mayores economías latinoamericanas, la que menos invertía en infraestructura (Ros: 2013). Con ello se ha desalentado la inversión en otras regiones y ramas productivas que no se vincularon al sector exportador manufacturero. También le ha restado ventajas a la inversión privada, disminuyendo su impacto en el crecimiento. Para tener una idea de la omisión y del esfuerzo que se requiere para generar un mayor desarrollo, según la CEPAL, una economía requiere invertir en infraestructura el 6.2% del PIB (Larde y Sánchez, 2014 citado por Moreno-Brid, *et. al.*, 2017: 46).

La inversión en infraestructura, por su parte, ha sido particularmente baja en el sur, la región más atrasada económicamente. Por ello, la estructura industrial de esta región es considerablemente diferente del resto del país y sus niveles de productividad son mucho menores (Ros: 2015: 46). La caída de la inversión pública en infraestructura "deriva en buena medida de la baja carga fiscal lo que, a su vez, impide gastar en otros renglones destinados a los servicios públicos (agua, salud, educación seguridad pública), necesarios para crecer más rápido" (Ross, 2016:159). La recaudación total representaba alrededor del 10% del PIB en 2012; la reforma fiscal de finales del 2013, aportó poco más del 1% del PIB, pero sigue siendo insuficiente y de poca cuantía en comparación a otros países de desarrollo similar.

Al mismo tiempo, el crecimiento de las exportaciones trajo consigo también un aumento sin precedentes de las importaciones llegando a representar el 45% del PIB en 2006 (Moreno Brid-Ros, 2010: 250). Muchas de las cosas que se producían en México dejaron de fabricarse y desde entonces se compraron en el exterior, arruinando a miles de empresas y dejando sin empleo a muchos trabajadores.

Las repercusiones de lo anterior se reflejaron sobre todo en el campo: aquí la ocupación sufrió un "desastre" ya que "el empleo agropecuario estuvo marcado por un proceso sostenido de desalojo de mano de obra que

entre 1997 y 2010 representó la cancelación masiva de 2.7 millones de empleos en este sector (según datos de INEGI-ENE-ENOE) (Samaniego, 2016: 288). Además, "la intensa y sostenida penetración de las importaciones en el mercado interno debilitó la capacidad de arrastre del sector exportador al resto de la economía" (Moreno Brid y Ros, 2010: 251) pues se trata en buena medida de bienes intermedios que sirven de insumos a las empresas productivas (De la Garza, 2010: 62).

Otra razón que se ha planteado para explicar la caída en la inversión y el bajo crecimiento tiene que ver con el financiamiento bancario a las actividades productivas. En México, después de la crisis de 1994, el crédito al sector privado ha sido de apenas de 26% del PIB. Ello se debe en buena medida al reducido financiamiento de los bancos privados: su cartera como proporción del PIB pasó de 17.14% en 2000 a sólo el 18.85% en 2013 y el crédito al sector privado en relación con los activos de los bancos fue de 43%, un índice muy bajo según los parámetros internacionales. Por su parte, la aportación de la banca de desarrollo alcanza apenas equivalente al 2.9% del PIB (Delgado, 2016: 321).

Un factor se refiere a la política monetaria y en particular al manejo de la paridad del peso con el dólar: según Ros, la apreciación del tipo de cambio real desde 1990 ha tenido un efecto negativo en el crecimiento de la economía mexicana desde la liberalización comercial y especialmente desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que "al modificar los precios relativos en favor de los bienes no comerciables, un tipo de cambio real apreciado reduce la rentabilidad de la inversión privada en sectores comerciables y promueve la reasignación de recursos en contra de esos sectores" (Ross, 2013: 26).

Dado el lento crecimiento del conjunto de la economía y de la inversión, no resulta sorprendente que la estructura del PIB cambiara

poco en estas últimas décadas y que incluso las manufacturas hayan perdido importancia relativa y, en cambio, hayan ganado terreno el comercio y los servicios.

Cuadro 2
Composición del PIB por ramas económicas (en %)

	1990	2014
Agropecuarios	4.2	3.2
Minería	12.2	7.6
Energía	1.4	2.4
Construcción	9.5	7.5
Manufactura	18.7	17.2
Comercio	11.3	15.8
Transportes	6.0	5.9
Comunicaciones	1.0	3.4
Servicios generales	35.7	37.0

Fuente: Moreno-Brid, *et. al.* (2016: 35) con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

La transformación estructural de la economía mexicana ha tenido como uno de sus rasgos más notables la concentración de la inversión productiva: dentro de la manufactura sólo unas cuantas ramas aumentaron su importancia relativa tanto en su aportación al valor agregado bruto total como al acervo neto de capital.

Cuadro 3
Composición % de las manufacturas, ramas seleccionadas

	1990 valor agregado bruto	1990 acervo neto de capital	2014 valor agregado bruto	2014 acervo neto de capital
Equipo de cómputo, comunicaciones y medición	2.6	9.9	4.5	21.1
Fabricación de maquinaria y equipo	2.5	4.6	4.0	7.7
Fabricación de equipo de transporte	7.7	17.9	18.3	19.0

Fuente: Moreno-Brid, *et. al.* (2016: 37) con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Productividad total de los factores, modelo KLEMS, 2016.

Estas ramas industriales han competido exitosamente en los mercados mundiales. Sin embargo, sus renovados procesos de producción conllevan menores y más bien bajos encadenamientos con el resto del aparato productivo local. Con ello, sus capacidades de innovación, de potenciar su crecimiento y productividad, ya no se liga a su acceso a cadenas globales de valor, es pobre. El panorama resultante ha sido “una industria manufacturera polarizada y fragmentada, con un lento crecimiento de su actividad productiva y con debilitada capacidad de arrastre al resto de la economía mexicana a una senda de elevado crecimiento” (Moreno-Brid, *et. al.*, 2016: 40). Ros ha llamado a este modelo, la “trampa del lento crecimiento”: un esquema basado en la expansión del sector exportador, principalmente manufacturero, pero acompañado por bajas tasas de recaudación fiscal, escaso crédito bancario, y una política cambiaria que busca sostener el valor del peso. Todo ello con el fin de lograr la estabilidad de precios y el control de la balanza de pagos. Para ello, otro ingrediente central ha sido mantener un riguroso control de la demanda agregada. Se trata

de un patrón de crecimiento que depende casi totalmente del ciclo económico de los Estados Unidos y que, deliberadamente o no, ha conseguido modestos avances en la expansión productiva, a cambio de la estabilidad macroeconómica.

En resumen, “la *Gran Transformación* mexicana aterrizó en un *estancamiento estabilizador*, condensado en la lentitud del crecimiento de la economía, el empeoramiento del empleo y la exacerbación de la desigualdad social en medio de una pobreza masiva ...” (Cordera, 2016: 14). Si el patrón de crecimiento había sido lento desde finales del siglo pasado, la crisis mundial de 2008-2009, la “gran recesión”, hizo más acusada esta tendencia: en México, la caída del producto 2009 fue de casi 7%. Posteriormente, las exportaciones crecieron de nueva cuenta y alcanzaron un ritmo de 8.5% promedio anual entre 2010 y 2014, pero el PIB creció a una tasa mucho menor y todavía no alcanzaba en términos reales, el nivel previo a la crisis. Por su parte, el producto *per cápita* apenas aumentó al 1% promedio anual en ese mismo periodo (Grupo, 2016: 53).

El mercado laboral

La “trampa del lento crecimiento” nos ayuda a explicar también la dinámica del mercado laboral en México. La insuficiente tasa de acumulación de capital y su concentración en al-

gunas ramas económicas y áreas geográficas se ha reflejado, en primer lugar, en la escasez de empleos remunerados y formales. Un rezago que se originó en los años ochenta, pero que ha continuado hasta el presente.

Cuadro 4
PEA y personal ocupado. Tasa de crecimiento anual (%)

Periodo	PEA	Personal ocupado remunerado
1970-1982	3.7	4.1
1983-1995	3.5	1.9
1994-2010	1.9	1.7

Fuente: Ruiz Nápoles y Ordaz Díaz (2011: 98) con datos de CONAPO e INEGI.

Cuadro 5
Crecimiento de la PEA, empleos asalariados y afiliados al IMSS
(en miles de personas)

	1998	2015	Diferencia
PEA	39 562	53 809	14 247
Total empleos asalariados	20 199	35 143	14 944
Total afiliados IMSS	11,073	17 724	6 651
Déficit empleos formales			8 293

Fuente: INEGI, 2017. Las cifras del 2015 son del cuarto trimestre.

Nota: Existen otros institutos, además del IMSS, que atienden a los trabajadores asalariados y a sus familias, pero esta institución absorbe a más del 90% de los trabajadores formales.

La escasez de empleos remunerados y formales propició la ocupación informal, como ha sucedido en casi todos los países de América Latina. Para medir la magnitud de este fenómeno, en México contamos con nuevas cifras

sobre el trabajo informal a partir de 2012. El INEGI adoptó a partir de ese año la medición de la informalidad de acuerdo con las normas de la OIT que agrega a la definición tradicional (fundamentalmente los trabajado-

res por su cuenta), los trabajadores subordinados no registrados en el IMSS, los trabajado-

res domésticos y los trabajadores informales agropecuarios.

En el IV 2016, la situación era la siguiente:

Cuadro 6
Tasas de trabajo informal de acuerdo a diversos indicadores (% sobre el total de ocupados)
(Cuarto trimestre -2016)

Tasa de ocupación en el sector informal a	27.2
Tasa de informalidad laboral b	57.2
Tasa de ocupación en el sector informal 2 c	31.4
Tasa de informalidad laboral 2 d	52.4

a Se refiere a los trabajadores que laboran por su cuenta;

b Se refiere a los trabajadores por su cuenta y a los subordinados y asalariados;

c Se refiere a los trabajadores por su cuenta no agropecuarios;

d Se refiere a los trabajadores por su cuenta y subordinados y asalariados no agropecuarios.

Fuente: INEGI, 2017.

Según estas cifras, la mayor parte de los trabajadores informales laboran por cuenta propia, pero alrededor del 30% y un poco más del 20% de los trabajadores no agropecuarios (del total de trabajadores ocupados a nivel nacional) son personas asalariadas que laboran en una empresa, pero no están inscritos en el Seguro Social. Estas tasas de informalidad se han sostenido en los últimos años con pequeñas variaciones. La informalidad entre los asalariados predomina en la industria de la construcción, el comercio y los servicios diversos, y es más bajo en la industria manufacturera, extractiva y de electricidad. Aun así, en estas ramas la tasa de informalidad es alta, 43% (Ross, 2013: cuadro 2.2).

La situación es distinta también si tomamos en cuenta la geografía del país: la ocupación y el empleo informal rebasa el 80% en Chiapas y Oaxaca, y apenas alcanza el 40% en Nuevo León y Chihuahua. La magnitud

de la precariedad de las condiciones laborales que privan entre los trabajadores asalariados, se puede observar con más detalles en los datos que proporciona la ENOE-INEGI. En el cuarto trimestre de 2016, alrededor del 45% de los trabajadores asalariados carecía de servicios de salud, lo cual quiere decir que no está afiliado al IMSS ni a ninguna otra institución pública (ISSSTE; Fuerzas Armadas, Institutos estatales, etcétera); alrededor del 37% no tenía prestaciones como vacaciones, aguinaldo, pago de séptimo día, etcétera; y casi el 45% carecía de un contrato escrito por lo que las prestaciones y el salario se pactan verbalmente

Otro indicador que resulta muy importante es la tasa de rotación laboral que en México es mucho más elevada que en otros países. Según la STPS existe una "alta rotación laboral", ya que menos del 15% permanecen más de 25 meses en su empleo. Seis millones de personas entran y salen del IMSS al año, aunque

un 65% se reincorpora a un trabajo antes de 8 semanas. De éstas, 50% son renuncias voluntarias, por lo que no reciben ninguna indemnización y sólo 20% acuden a la justicia de los tribunales laborales (Martínez, 2016: 190). El número de trabajadores eventuales también ha ido en aumento según cifras del Seguro Social: en diciembre de 1997 representaban el 4% del total y en diciembre de 2016 ya alcanzaban el 14% (STPS: 2017).

¿Existe una relación directa entre el grupo de trabajadores que labora en condiciones más precarias y el tamaño de las unidades productivas? Las cifras parecen confirmar que en efecto el grupo de trabajadores asalariados que no tiene acceso a las instituciones de salud, carece de contrato escrito y de prestaciones laborales, se concentra en lo micro y pequeños negocios. Según la ENOE-INEGI (2017 con datos del IV trimestre de 2016), el 49% de los trabajadores asalariados laboraban en una micro o pequeña empresa y sólo el 14% lo hacían en grandes establecimientos. De acuerdo a un estudio de la CEPAL: “La característica distintiva de las economías de la región (América Latina y el Caribe) es la alta heterogeneidad de su estructura productiva que se manifiesta en grandes diferencias en la productividad de los trabajadores. Estas diferencias en productividad se traducen en brechas salariales y determinan las desigualdades del ingreso de los hogares” (CEPAL, 2014: 147-148).

Otro estudio afirma que en México: “... se ha ampliado el cisma entre un grupo de empresas grandes, que invierten masivamente, se modernizan y exportan exitosamente, y el resto de empresas que, con mínima capacidad de invertir, ven erosionarse su productividad y cerrarse su posibilidad de incorporación a cadenas globales de valor y atienden a un mercado local con escaso dinamismo de la demanda interna” (Moreno-Brid, *et. al.*, 2016: 19). Las brechas de productividad se han ensanchado también a nivel regional: entre 2005 y 2014 el índice de productividad laboral aumentó

en más del 2% en algunos estados, mientras que se redujo en 3.1 % en otras entidades (CEPAL, 2016: 5). Ello ha originado la concentración del sector manufacturero, en especial de la industria automotriz, en algunas localidades del país desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Carbajal, *et. al.*, 2016: 46).

La heterogeneidad productiva de las empresas se ha reflejado en los ingresos de los trabajadores, pero también, cada vez más, en las condiciones de trabajo. Según un estudio de McKinsey (Bolio, *et. al.*, 2014), esta situación se refleja en la existencia de “dos Méxicos” compuesto por “un sector económico altamente productivo y moderno, y otro de baja productividad y de economía tradicional”. Basados en el enfoque de la heterogeneidad estructural con base en el tamaño de las empresas, los autores del estudio coinciden en que muchas de las empresas del sector tradicional (donde laboran 10 trabajadores o menos) pueden ser catalogadas como empresas informales que trabajan sin registro y, por lo tanto, no pagan impuestos, seguridad social ni cumplen con la ley... Alrededor del 54% de los trabajadores mexicanos no agrícolas están empleados en el sector informal” (Bolio, *et. al.*, 2014: 22).

Uno de los aspectos más interesantes del estudio es el reconocimiento de que el México tradicional está creando más empleos que el moderno por lo que los puestos de trabajo de alta productividad se están moviendo hacia empleos de baja productividad. “El empleo en las empresas tradicionales está creciendo: en 1999 representaba el 39 por ciento y en 2009 el 42 por ciento”. Por su parte, “las empresas grandes más modernas se están expandiendo también, pero no están creando los empleos a una velocidad suficiente para elevar su porcentaje de 20% del total”. El crecimiento del empleo en el sector tradicional ha elevado por lo tanto el número de trabajadores que labora en condiciones precarias, pero el estudio reco-

noce que también las grandes compañías están optando por subcontratar para evadir el pago de las prestaciones que marca la ley (incluyendo los de la seguridad social). Todo ello a pesar de que la productividad de las empresas más grandes y modernas se ha elevado en 5.8% anualmente desde 1999” (Bolio, *et. al.*, 2014: 18-22).

En resumen, el empleo en México está creciendo en las pequeñas o micro empresas que contratan trabajadores bajo condiciones precarias y que pagan los salarios más bajos. Al mismo tiempo, sin embargo, las empresas más productivas también están precarizando los empleos. Como veremos más adelante, esta tendencia se ha agravado después de la crisis de 2008-2009 lo que ha resultado en situación

más adversa para los trabajadores en materia de condiciones de trabajo y salarios. La incapacidad de absorber a los nuevos demandantes de empleo en los sectores de alta productividad llevó también a que la fuerza de trabajo en expansión se refugiara en las actividades de baja productividad de los sectores de servicios, mientras que la caída en la tasa de acumulación de capital limitaba la absorción de nuevas tecnologías. Todo ello redujo el crecimiento de la productividad y del empleo en el sector industrial, al mismo tiempo que incrementó la participación en el empleo del sector servicios” (Ros, 2013: 42). Estas tendencias explican los cambios en la estructura de la ocupación ocurridos en los últimos años.

Cuadro 7
Estructura de la ocupación (incluye trabajadores asalariados y no asalariados) en %.

Rama de actividad económica	2000-IV %	2016-IV %
Actividades agropecuarias	18	13
Industria Manufacturera	20	16
Construcción	8	8
Comercio	18	19
Servicios y gobierno	32	37
Transportes y comunicaciones	5	5
No especificado	0.0	0.1
Industria extractiva y de la electricidad	1	1
Total	100	100

Fuente: Perfil Nacional, Información laboral, Subsecretaría de empleo y productividad laboral (STPS, 2017:11).

Ante este panorama, llama la atención el comportamiento de un indicador del mercado laboral, la tasa de desocupación abierta (TDA) (calculada de acuerdo a los criterios de la OIT y la OECD con base en la PEA, incluyendo a personas de 14 años o más, que están buscando activamente una ocupación remunerada²), la cual se ha mantenido en tasas muy bajas incluso en comparación a otros países de América Latina. Por ejemplo, en 2009, el año más duro de la crisis, llegó a 5.5%, y actualmente alcanza el 3.5%. El INEGI publica diversos indicadores, además de la TDA, pero la más adecuada para los fines de este estudio es la Tasa de Presión General (TPRG) que se refiere al segmento de los trabajadores ocupados que buscan un empleo, ya sea para cambiarse de trabajo o para tener una fuente de ingresos adicionales. Se calcula, como la tasa de desocupación abierta, como porcentaje de la PEA y obedece a razones del mercado laboral. En el cuarto trimestre de 2016, la TDA representó el 3.5% y la TPRG 6.5%, lo que daría un total de 10%, una cifra que se acerca más a la realidad de México y de los países de América Latina.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en “México hay menores tasas de desempleo, pero menores tasas de participación en actividad económica” (Uhtoff, 2016: 206-210). Ello quiere decir que hay una cantidad significativa de personas que han renunciado a seguir buscando trabajo, pero desearían tener uno, quedando como una fuerza de trabajo “disponible” que se refugia ocasionalmente en la economía informal. Aunque

2 La encuesta se rediseñó a partir de 2005 para tener una mejor medición del desempleo (Heath, 2012: 87). El autor considera también que la tasa de desempleo abierta es menor en México que en otros países debido a la ausencia de un seguro de desempleo.

estos indicadores dan una idea más completa del problema, no se podría entender cabalmente el comportamiento del mercado de trabajo y, en particular las bajas tasas de desempleo abierto, si no incluimos el fenómeno de la migración. El flujo de trabajadores a los Estados Unidos, junto con el trabajo informal, han sido una importantísima “válvula de escape” frente a la escasez de empleos bien remunerados.

La Migración

Según datos de CONAPO (2012), la población nacida en México que se fue a radicar a los Estados Unidos aumentó en 4.9 millones de personas entre 1990-2000 y en 2.6 millones entre 2000 y 2010, lo que hace un total, en estos veinte años, de 7.5 millones con un promedio anual de 375 mil mexicanos migrantes. En lo que toca más precisamente al mercado laboral, las cifras muestran que en 2010 habían emigrado a los Estados Unidos un total acumulado de 11.1 millones de personas mayores de 15 años. De ellos, residían en 2010 (no habían sido deportados ni habían regresado voluntariamente a México), alrededor de 8 millones³. El enganche económico de México a la economía de los Estados Unidos vía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha estimulado la migración laboral en lugar de desalentarla.

Una de las razones principales, quizá la más importante, que explica la salida de mexicanos hacia el Norte radica en las diferencias en los salarios, reflejo de las asimetrías en el aparato productivo de ambos países, mismas que se han acentuado no disminuido con el TLC. El diferencial de salarios entre los Estados Unidos y México es de más del 340%. Un salario bajo en los Estados Unidos es significativamente más alto que en Méxi-

3 Una reflexión más amplia sobre el tema se puede encontrar en: Escobar, 2012: 159-169.

co⁴. Por ello, desde la década de los noventa, se observa una "transformación en el patrón migratorio: de un patrón con predominio del migrante circular, se pasa a uno con preeminencia del *migrante establecido*, incluidas algunas variantes como la mayor participación de mujeres y familias enteras" (Delgado y Márquez, 2006: 86).

Sin embargo, debido al hecho de que en el TLC se liberaron los mercados de mercancías, servicios y capitales, pero no de la fuerza de trabajo, la migración hacia los Estados Unidos se realizó sobre todo de manera indocumentada. La magnitud e importancia de esta población laboral a lo largo de los años ha fortalecido la existencia de un mundo laboral *underground*, en la sombra, que sirve a la economía legal, tanto a grandes empresas como a pequeños negocios. Estos trabajadores, en su mayoría, pagan impuestos y contribuciones a la seguridad social, pero por su condición se ven obligados a aceptar puestos de trabajo inestables, inseguros con baja protección y donde hay frecuentemente violaciones a la ley en el pago del salario mínimo y las horas extras⁵.

A pesar de que los mexicanos migrantes se han ocupado en empleos con salarios y prestaciones por abajo del promedio existente en el país receptor, la magnitud del flujo observado en los últimos 25 años, sobre todo antes de la crisis de 2008, refleja dramáticamente la existencia de un mercado laboral en su país de origen que no ha podido ofrecer, sobre todo a la población más joven, opciones para un trabajo bien remunerado. Finalmente, cabe preguntarse, si esos 8 millones de trabajadores mexicanos que residían en los Estados Unidos y que estaban trabajando o buscando un empleo se hubieran quedado en el país o regresaran a él, ¿cómo impactaría al mercado de trabajo en México?

Salarios

La estructura del mercado laboral está sustentada también en un esquema de salarios bajos que ha imperado desde la crisis de 1982. El primer indicador de lo anterior se refleja en el comportamiento del salario mínimo legal⁶. De acuerdo a la serie oficial más larga de evolución de los salarios mínimos, para este periodo, publicados por el Banco de México e INEGI, se puede observar claramente los siguientes periodos:

-
- 4 En 2012, el salario mínimo federal en los Estados Unidos (aunque hay variantes estatales) era alrededor de 12 veces más el salario mínimo promedio de México (Pew Center, 2012).
 - 5 Sobre esta cuestión véase: Traub y Major, 2009; donde se habla de un "two-tiered labor market", un mercado de trabajo de dos pisos en los Estados Unidos donde, en uno de ellos se cumple la ley y en el otro, el de los inmigrantes, no se cumple. "En Estados Unidos opera un sistema de explotación laboral por la vía de la flexibilización y precarización del trabajador migrante, que le confiere, en el mayor de los casos, un estatus indocumentado y propicia su desvalorización acentuada" (Delgado y Márquez, 2006: 88).

- De 1969 a 1977, el salario mínimo real creció al 5.7% anual llegando a su punto más alto en este último año.
- Luego seguirá un periodo más corto, de 1977 a 1982 en que el salario mínimo tiene un ligero decrecimiento de 1.3% anual.
- En cambio, entre 1982 y 1992 se presentó la peor caída del salario mínimo en la historia del país: 6.36% anual acumulando una baja del -63.6%.

-
- 6 Una revisión histórica de la evolución de los salarios mínimos y contractuales desde principios del siglo XX se ofrece en: Escobar, 2016: 317-350.

- Posteriormente entre 1992 y 1995, la caída es un poco más suave, de 2% anual para luego volver a incrementarse entre 1995 y 2003 a un ritmo negativo de 2.5% anual.
- Finalmente, entre 2003 y 2014 el salario mínimo se ha mantenido constante, ni crece ni decrece.

Cuadro 8
Salario mínimo real 1969 -2014

Periodo	Acumulado %	Crecimiento/ decrecimiento anual
1969 - 1977	45.8	5.7
1977 - 1982	-6.5	-1.3
1982 - 1992	-63.6	-6.36
1992 - 1995	-6.2	-2.0
1995 - 2003	-20.2	-2.5
2003- 2014	0	0
1977 - 2014	-74.5	-2.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI/Banco de México (2015).

Diversos estudiosos del tema y los organismos internacionales como la CEPAL (2014) y la OIT (2013) han llamado la atención sobre la persistencia de un salario mínimo tan reducido⁷. Por su parte, las autoridades mexicanas, en especial el Banco de México, han argumentado que un aumento en términos reales del salario mínimo legal tendría efectos adversos sobre el empleo y la inflación (Cf. Capraro, 2015: 95). Este punto de vista ha sido rebatido en distintos estudios. Las consecuencias de un aumento del salario mínimo sobre el empleo y la inflación, sobre todo tomando

en cuenta el “efecto faro” (*lighthouse effect*) han sido estudiados por diversos autores en el caso de México. Kaplan y Pérez Arce (2006) y por su parte, Campos, Esquivel y Santillán, encontraron “que en ningún caso se evidencian efectos negativos en el empleo o en los ingresos derivados de (un aumento) del salario mínimo y en cambio sí se elevó significativamente la propensión a transitar hacia la formalidad...” (2015: 27). Similares conclusiones se encuentran en el estudio de Cunningham, *et. al.* (2016). Por su lado, unos conjuntos de expertos publicaron un libro coordinado por Miguel Ángel Mancera (2015) en el que concluyeron en la necesidad aumentar el salario mínimo para combatir la pobreza dado que el monto de este salario está por debajo de los precios de la canasta básica. Y que, dado su nivel tan bajo, un aumento moderado no tendría repercusiones negativas en el ámbito laboral ni en materia de empleo ni de los precios.

7 El caso fue analizado incluso por la Comisión de Derechos Humanos de México que concluyó que la insuficiencia de los salarios mínimos viola la Constitución y los Derechos Humanos y recomendó su “recuperación gradual y sostenida” (CNDH, 2016: 24-27). Disponible en línea.

El caso del salario mínimo mexicano es notable porque muestra la extrema rigidez de los principales responsables de la política económica (la Secretaría de Hacienda, pero sobre todo el Banco de México) para controlar (y reprimir) la demanda interna y las variaciones en la distribución del ingreso, en especial mediante la contención de los salarios, con el objeto de mantener la estabilidad macroeconómica (Capraro, 2016: 131). De manera reiterada, han declarado a los medios de comunicación, que un aumento del salario mínimo provocaría un aumento de los salarios contractuales (un "efecto dominó" o *ripple effect*) generalizado y, con ello, una espiral inflacionaria. Esta hipótesis no parece razonable. Es cierto que poco después de la crisis de 1982, los aumentos decretados al salario mínimo se usaron como un instrumento para poner un tope a los salarios contractuales. Pero ello empezó a perder eficacia, después de

la crisis del '94 cuando los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) empezaron a sentirse y ello permitió un aumento muy lento, pero palpable, de los salarios contractuales. A pesar de estas alzas, como vimos, desde 2003 las autoridades han decidido mantener congelado el salario mínimo en términos reales. La relación entre salario mínimo y los contractuales, en consecuencia, ha venido cayendo a tal punto que actualmente los montos decretados legalmente al primero, "influyen cada vez menos en la determinación del salario medio real" (Ros, 2013: 65).

Para entender mejor este asunto, vale la pena detenerse un momento en las características de los trabajadores que ganan hasta un salario mínimo diario (SMD). En los últimos años, los trabajadores asalariados (no el total de ocupados) que ganan hasta un salario mínimo diario han representado entre el 11 % (en 2005) y el 10.2 % (en 2016).

Cuadro 9
Trabajadores ocupados y remunerados que ganan hasta 1 SMD
(en miles de personas 2016-IV)

Total	Total	Hombres	Mujeres	Hombres/ total %	Mujeres/ total %
Hasta 1 SMD	3 623	1 786	1 837	49.3	50.7
Total remunerados	35 665	22 161	13 505	62.1	37.9
%	10.16	8.1	13.6		

Fuente: ENOE-INEGI (2017).

Observando con más detalle las estadísticas disponibles, se puede afirmar que estos trabajadores se ubican principalmente en las áreas menos urbanizadas y sobre todo en el área rural donde casi el 20% del total de los asalariados recibe este nivel de ingresos. En la Ciudad de México, en cambio, el número de trabajadores que recibía un salario mínimo diario representaba el 6.4% en ese mismo año. Ade-

más, el número de mujeres (respecto al total) que recibe un salario mínimo es superior al de los hombres a pesar de que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo está muy por debajo de la de sus congéneres. Ello indica que la precarización del empleo tiene, sobre todo, un rostro femenino. Se trata, en resumen, de trabajadores sin contrato colectivo, sin prestaciones y sin seguridad social que

laboran en micro y pequeñas empresas. Por ello, la hipótesis de que un aumento del salario mínimo diario pueda impactar al conjunto de los salarios parece tener poco sustento. En cambio, lo que se ha logrado y quizás lo que en realidad ha sido el verdadero objetivo, es convertir el salario mínimo en un instrumento sin utilidad alguna para la política laboral, dado que el número de trabajadores asalariados que lo obtienen tiende, aunque lentamente, a reducirse. Lo más grave, sin embargo, es que, bajo esta estrategia, la política salarial del Estado mexicano ha llevado a la “irrelevancia del salario mínimo como instrumento efectivo y digno en el mercado de trabajo para prevenir que los trabajadores con menor calificación y más vulnerables caigan en la pobreza” (Bensusán, 2015: 211).

Salarios medios y contractuales

Los salarios medios no han tenido la misma suerte que los mínimos. Según datos de la CEPAL, los salarios medios sufrieron una caída muy severa en los años ochenta y noventa, pero luego tuvieron una recuperación a finales de esa última década y sobre todo en los primeros años del siglo XXI. Aunque se trató de una recuperación muy limitada, al menos, no disminuyeron en términos reales como sucedió con el salario mínimo legal. En el siguiente cuadro, se puede observar que la relación entre el salario base del IMSS y el salario medio en la industria manufacturera, respecto del mínimo, ha aumentado en los últimos años.

Cuadro 10
Salarios nominales 1996 -2013 (pesos corrientes)

Año	Salario base IMSS	Sal medio ind. transf.	Salario mínimo nominal (promedio)	Relación IMSS/SMD	Relación Ind. Transf/ SMD Min.
1996	67.63	66.04	21.13	3.2	3.1
2013	270.18	283.33	63.07	4.3	4.5

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México.

La recuperación de los salarios medios y de la industria de la transformación, sin embargo, no llegó a los niveles previos a la crisis de 1994 (De la Garza, 2010: 63). Peor aún, los avances obtenidos a principios del siglo XXI se revertieron después de la crisis de 2008. Además, se perdieron los puestos de trabajo mejor pagados que fueron sustituidos por empleos con una menor remuneración. En el siguiente cuadro, se puede observar que los salarios más bajos (hasta 3 salarios mínimos diarios) crecie-

ron mientras que lo más elevados se redujeron proporcionalmente (más de 3 salarios mínimos diarios y sobre todo de más de 5 salarios mínimos diarios). Ello supone además una reducción de la masa salarial. Actualmente, dos terceras partes de los asalariados ganan hasta 3 salarios mínimos diarios, lo que los coloca en el límite de la pobreza, como veremos más adelante. En el otro extremo, menos del 7% del total de los asalariados ganan más de 5 salarios mínimos diarios.

Cuadro 11
Trabajadores remunerados por nivel de ingresos (salarios mínimo diario)
2005-2016 en %

	I -2005	IV - 2016
Nivel de ingresos	100	100
Hasta 3 SMD	64.0	65.9
Más de 3 hasta 5 SMD	20.2	15.2
Más de 5 SMD	10.8	6.7
No especificado	5.1	12.3

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI: El número de personas bajo el rubro “no especificado” ha venido aumentando debido, probablemente, a que se niegan a contestar al encuestador en razón de la situación de violencia e inseguridad que priva en varias regiones del país. Aun tomando en cuenta este problema, los resultados muestran la predominancia de los bajos salarios y la tendencia que han adquirido los cambios en la estructura de los salarios.

Incluso en las empresas más productivas y volcadas a la exportación como la automotriz, los trabajadores gozan de salarios bajos y éstos no tienden a no aumentar, como los señala Bloomberg (2017). Según este reporte, en 2014, la empresa BMW logró negociar un contrato colectivo, incluso antes de que empezara a operar la fábrica con un salario inicial de un 1.10 dólares por hora y un salario máximo de 2.53 dólares para los trabajadores de la línea de ensamblado. Esta cantidad representaba poco más de la mitad de los 2.04 dólares la hora, que es el promedio que se paga en las plantas automotrices mexicanas. El reportaje agrega que los obreros mexicanos de la línea de ensamblado de los automóviles ganan alrededor de una décima parte de lo que ganan sus homólogos estadounidenses y no les alcanza para el sostenimiento de sus familias. Reciben entre dos y tres veces el

salario mínimo diario que, como veremos, está muy cerca de la línea de la pobreza.

Debilidad institucional

Los bajos salarios y la precarización del empleo en México se han generalizado tanto en las industrias grandes como pequeñas, en las grandes corporaciones como en las informales. En las primeras, como hemos visto, por su atraso tecnológico y escasa inversión en acervos de capital, mientras que en las segundas se impuso vía la flexibilidad de las relaciones laborales “implícita en el cambio tecnológico y explícita en las nuevas formas de organización (del trabajo)” (De la Garza, 2010: 61) desde finales de los años ochenta. De esta manera, existe un mercado de trabajo que permite una amplia movilidad entre los puestos laborales con distintos niveles salariales y entre diversos sectores y ramas económicas

(De la Garza y Bouzas, 1998). Además, desde mediados de la primera década del nuevo siglo la subcontratación, no ha dejado de extenderse en todo el mercado laboral (De la Garza, 2010: 70). Sin embargo, para entender cabalmente cómo y por qué se ha generalizado la precarización del trabajo y el comportamiento negativo de los salarios no basta analizar el funcionamiento de los mercados, las razones puramente económicas o los cambios tecnológicos. A ello hay que agregar lo que algunos han llamado una profunda debilidad de las instituciones laborales.

Desde de la crisis de la deuda de principios de los ochenta y el drástico ajuste que sufrió el país, y luego con más fuerza a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los gobiernos nacionales promovieron la flexibilización de las relaciones laborales. Dejaron también a un lado la mediación y promoción de los derechos de los trabajadores, lo cual encajaban bien en el esquema neoliberal que se ha sustentado la contención de los salarios como condición básica para mantener la estabilidad macroeconómica. La política laboral que se aplicó contradecía diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (LFT), la cual tuvo como origen el artículo 123 de la Constitución de 1917 y que luego fortaleció su espíritu proteccionista, muy a tono con el modelo de crecimiento de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Durante más de treinta años, a pesar de las presiones de los grupos de empleadores y de los organismos internacionales como el FMI, la ley no se reformó, pero ello no fue obstáculo para que la flexibilización se extendiera en la vida real de las empresas y las relaciones laborales. Para remediar esta incongruencia se llevó a cabo una reforma a la Ley Federal del Trabajo en 2012⁸ que pretendió legalizar lo que ya era una práctica generalizada particularmente en el llamado salario por horas y en la intermediación laboral. Sin embargo, esta reforma no ha logrado poner orden en las relaciones laborales.

La gran distancia que desde hace décadas existe entre la ley y la vida real se mantiene inalterada y ello ha provocado una marcada debilidad de las instituciones. Esta debilidad institucional se manifiesta en una nula vigilancia y aplicación de la ley por las autoridades del ramo (inspección del trabajo) y en la ausencia de sindicatos legítimos y la proliferación de contratos de protección⁹. La existencia de estos contratos

9 Los contratos colectivos de protección patronal son instrumentos jurídicos que se pactan sin el conocimiento de los trabajadores entre un sindicato legalmente registrado y el patrón o representante de la empresa. Contienen las prestaciones y derechos mínimos que marcan la ley y nunca son negociados con los representantes legítimos de los trabajadores. Estos contratos simulan cumplir la ley, bajo la apariencia de que existe una organización representativa de los trabajadores. Según algunos investigadores, 90% de los trabajadores están contratados bajo este esquema ficticio (Bouzas y Gaitán, 2001). Diversas organizaciones nacionales e internacionales han mostrado su preocupación y repudio a estas negociaciones simuladas, como la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, la IndustriALL Global Union, y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (orit). La OIT analizó las quejas (caso 2694 México) e informó que “en agosto de 2013 se llevó a cabo una reunión entre la Confederación Sindical Internacional (CSI) y el gobierno, en las que el gobierno reconoció que existen los contratos de protección, pero señaló que no tienen el carácter de un instrumento legítimo dentro de la ley. El gobierno se comprometió a dialogar con los sindicatos para buscar una solución al respecto y para tomar medidas para ratificar el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)”. Esto último no ha sucedido y las prácticas de negociación laboral simuladas continúan afectando a la mayoría de los trabajadores.

8 Cf. Escobar, 2016b: 197-203.

de protección y de sindicatos de papel puede explicarse debido al control del gobierno sobre el registro y vigencia legal de los sindicatos, prerrogativas que se originaron desde principios de los años treinta. Desde entonces, de manera casuística, según de quién se trate, se otorgan registros a las organizaciones sindicales y reconocimiento a los dirigentes afines al gobierno en turno. Lo mismo sucede con el derecho a la contratación colectiva, la cual también depende de las decisiones políticas del gobierno. Los contratos de protección ocultan la ausencia de un estado de derecho en el ámbito laboral. Las mafias sindicales han convertido la contratación colectiva y la representación simulada de los trabajadores en negocios rentables, con base en el chantaje a los empleadores y las cuotas que cobran a los trabajadores. Esta simulación reproduce y fortalece la corrupción.

Mantener un régimen de ficción en el mundo laboral está provocando un alto costo social y representa un importante déficit democrático. La inexistencia de sindicatos representativos acentúa la asimetría del poder entre empleadores y empleados y provoca una ausencia de interlocución entre el mundo del trabajo y el Estado. Ni las autoridades, ni las organizaciones de empresas y empresarios pueden entablar un diálogo con los trabajadores simplemente porque la representación de estos últimos es muy débil o de dudosa calidad. En estas condiciones, el diálogo social se vuelve muy difícil para entablar negociaciones en beneficio de los trabajadores y no sólo de las empresas.

Desigualdad y Pobreza laboral

El bajo crecimiento económico, la debilidad de la oferta laboral, sobre todo en los sectores más dinámicos, la precarización general del empleo, la caída de la masa salarial y la debilidad institucional han propiciado una mayor desigualdad. Esta se puede observar, como se señaló antes, en la desigualdad entre regiones, entre los géneros (por una mayor precarización del empleo en el caso de las mujeres) y desde

luego en la relación entre capital y trabajo. Antes de la crisis de 1982, la participación de los salarios en el PIB había llegado a poco más del 40% según Samaniego (2016: gráfica XI.25: 315), para luego caer en los ochenta a menos del 30%. Se elevó poco más de esta cifra entre finales del siglo XX y principios del XXI para luego caer otra vez por la crisis mundial hasta alrededor del 27%.

Esta desigualdad creciente ha ido acompañada también por una pobreza laboral crónica que ha empeorado en los últimos años. En el informe trimestral de CONEVAL sobre Pobreza Laboral se señala que: “El poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares (ingreso real) cayó 16.4% entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2014, lo que significó que en estos años aumentó el porcentaje de personas que no podían adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo” (CONEVAL, 2017). Por su parte el ITLP-IS (Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza) aumentó de 0.85 antes de la crisis a más 1.10, para luego caer moderadamente hasta poco menos de 1.05 a finales de 2016¹⁰. Según el mismo estudio, y para mayor precisión, el ingreso laboral *per cápita* registró una pérdida real, con base en los precios de la canasta alimentaria, de 26% entre principios de 2007 y el segundo semestre de 2016. En 2014, el panorama de la pobreza en México registraba las siguientes cifras:

10 Según CONEVAL, el ITLP refleja el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares en relación a la canasta alimentaria. Si el ingreso laboral aumenta más que el valor de la canasta alimentaria, el poder adquisitivo del hogar mejora y el ITLP-IS tiende a bajar. De forma inversa, si el precio de los alimentos de la canasta alimentaria aumenta más que el ingreso laboral, el poder adquisitivo empeora y el ITLP tiende a subir. (CONEVAL, IV-2016, versión electrónica).

Cuadro 12

Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza

Indicadores	Porcentaje	Millones de personas
Pobreza		
Población en situación de pobreza	46.2	55.3
Población en situación de pobreza moderada	36.6	43.9
Población en situación de pobreza extrema	9.5	11.4
Población vulnerable por carencias sociales	26.3	31.5
Población vulnerable por ingresos	7.1	8.5
Población no pobre y no vulnerable	20.5	24.6
Bienestar		
Población con ingreso inferior al bienestar mínimo	20.6	24.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	53.2	63.8

Fuente: CONEVAL, 2017.

Como puede observarse, si sumamos las personas en situación de pobreza con las que son vulnerables por los ingresos que reciben (es decir que pueden entrar o salir de la pobreza por algún problema relacionado con el mercado de trabajo), tenemos un total de 53.3% ó 63.6 millones de personas. De la misma manera, el total de la población que recibe un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (porque no les alcanza a adquirir la canasta alimentaria y sufren hambre) y la que recibe ingresos inferiores a la línea de bienestar (pues no puede adquirir otros

bienes básicos como vivienda, educación, salud, etcétera) suma 53.2%, un total de 63.8 millones de personas. Ello quiere decir que la razón fundamental de la pobreza reside en los ingresos insuficientes que recibe la población por las ocupaciones que desempeña. Sólo un poco más del 20% del total de la población mexicana puede ser considerada que no es pobre ni vulnerable y que lo es porque no tiene carencias sociales y recibe ingresos suficientes para cubrir sus gastos más elementales.

Conclusiones

La integración de México a la globalización capitalista de finales del siglo pasado se construyó, de manera prioritaria, sobre la base del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para ello, las élites gubernamentales y del poder económico abrieron los mercados de bienes y capitales y centraron su atención en el fomento a las exportaciones, principalmente de manufactureras, lo que resultó muy exitoso. Los pilares de esta integración fueron, por un lado, la estabilidad de precios y del tipo de cambio, con el objetivo de atraer la inversión extranjera y nacional en aquellos bienes que resultaran atractivos para el mercado internacional, cuidando que los saldos comerciales y de la balanza de pagos no se convirtieran en un riesgo para la estabilidad macroeconómica del país. Ello requirió un control sobre la demanda interna y del gasto público, sin alterar el régimen fiscal. Bajo estas condiciones, la inversión pública disminuyó, sobre todo en el ramo de la infraestructura. Al mismo tiempo, se aplicó una política de contención de los salarios y se otorgó una amplia flexibilidad laboral a los empleadores. El resultado, sin embargo, no fue tan exitoso desde el punto de vista del crecimiento del conjunto de la economía debido a que la inversión se concentró en un sector reducido de ramas industriales y empresas. No hubo, paralelamente, una política industrial que permitiera generar los eslabonamientos productivos con otras ramas económicas y tampoco una política de inversión pública que alentara la apertura de nuevos campos de inversión (De María, 2016). Tampoco se diseñaron mecanismos para ampliar el crédito a las empresas. El costo de este esquema de crecimiento y de conducción de la política económica consistió en una ampliación de las desigualdades en la estructura productiva, lo que también propició una desigualdad creciente entre regiones, entre el trabajo y el capital, en la distribución del ingreso de los hogares, entre hombres y

mujeres, y una pobreza crónica que no ha podido atenuarse significativamente debido a los bajos salarios y a la precarización del empleo.

La política laboral ha ido acompañada también de una debilidad institucional muy marcada, lo que ha dado lugar a una distancia muy grande entre la ley y la realidad que impera en las relaciones laborales. Esta debilidad se ha traducido en una mayor asimetría de poder entre los empleadores y los trabajadores que, en el caso de las grandes empresas, ha sido aprovechada para mantener artificialmente bajos salarios, al margen de los aumentos de la productividad y de su modernización y crecimiento, y de prácticas laborales que han puesto a los asalariados en una situación de vulnerabilidad extrema, no sólo en lo que toca a la defensa de sus derechos laborales en las empresas (prestaciones, riesgos de trabajo, estabilidad en el empleo), sino también en el disfrute de otras provisiones de bienes sociales como la salud, las pensiones y la vivienda.

De esta manera, el mercado interno se ha adelgazado, y no ha sido un factor determinante para alentar el crecimiento económico. Por el contrario, la idea dominante en los círculos gobernantes y empresariales es que la contención de la demanda interna es indispensable para mantener la competitividad y la estabilidad económica del país. Bajo esta orientación, se han subestimado, o de plano descartado, los costos sociales de este esquema de crecimiento, lo que ha sido favorecido por la ausencia de sindicatos representativos que pudieran reclamar o hacer visibles estos costos.

En momentos de crisis, como la que se ha vivido desde 2008, los costos sociales tienden a aumentar en detrimento de la calidad de vida de los trabajadores. A pesar de ello, y de los cambios que se han observado en el panorama mundial, incluyendo el triunfo del Presidente Trump en los Estados Unidos, con una visión más proteccionista que sus antecesores, el gobierno mexicano sigue convencido de que el camino seguido hasta ahora debe

mantenerse. De esta manera, el gobierno carece de alternativas frente a las crisis internas y externas, en el ámbito económico, político o social, confiado en que éstas podrán controlarse de alguna manera o que serán transitorias. Con ello, condenan al país a seguir un patrón de crecimiento lento, sujeto a los vaivenes de la economía norteamericana y de las decisiones que allá se tomen, y a un riesgo cada vez mayor de agudización de las contradicciones sociales y sus efectos en la vida democrática del país.

Las fracturas cada vez más visibles del país debido a las desigualdades que lo aquejan y la consolidación de la pobreza como un fenómeno crónico que afecta de una u otra manera al 80% de la de la población, debería llevar a un replanteamiento del curso del desarrollo del país y a la búsqueda de nuevas prioridades e instrumentos para acelerar el crecimiento y mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso. Para ello, el balance de los últimos años, sobre todo desde la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), forma parte de una reflexión indispensable.

Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2012). *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- AA.VV. (2016). *Seguridad social en salud, pensiones y desempleo*. México: Senado de la República, LXIII Legislatura. Comisión de Seguridad Social.
- Bensusán, G. (2015). *Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: el marco institucional y los actores sociales*. En M. A. Mancera (Coord.). *Del salario mínimo al salario digno* (pp. 205-253). México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Bloomberg, G. (2017). ¿Por qué no están prosperando los trabajadores mexicanos de la industria automovilística? *Bloomberg Latam*. 5 de mayo de 2017. Disponible en línea.
- Bolio, E., Temes, J., Lajous, T., Manyika, J., Ramírez, E., y Rossé, M. (2014). *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. McKinsey Global Institute. Disponible en: <http://www.mckinsey.com>
- Bouzas, A. (Comp.) (2001). *Democracia sindical*. México: IIE-UNAM.
- Bouzas, A. y Gaitán, M. (2001). *Contratos colectivos de trabajo de protección*. En A. Bouzas (Comp.). *Democracia sindical* (pp. 49-66). México: IIE-UNAM.
- Campos, R., Esquivel, G. y Santillán, A. (2015). *El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México*. México: Naciones Unidas-CEPAL.
- Capraro, S. (2015). *Política monetaria y salario mínimo en México: una visión crítica*. En M. A. Mancera (Coord.). *Del salario mínimo al salario digno* (pp. 91-147). México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Carbajal, Y., Almonte, L., y Mejía, P., (2016). La manufactura y la industria automotriz en cuatro regiones de México. Un análisis de su dinámica de crecimiento, 1980-2014. *Revista Economía*. Núm.4, julio-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 39-66.
- Cárdenas, E. (2015). *La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2010*. En S. Kuntz, (Coord.). *La economía mexicana 1519-2010* (pp. 232-303). México: El Colegio de México.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016). *Productividad y brechas estructurales en México*. México: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Salario mínimo y derechos humanos*. México: CNDH.
- Cordera, R. (Coord.). (2016). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cordera, R. (2016). *La "gran transformación" mexicana: historia y desafíos*. México: Cuadernos de Investigación en desarrollo, Universidad Autónoma de México.
- Cunningham, W., Del Carpio, X., Iacovone, L., Moreno J., Pabón, L. y Perova, E. (2016). *El Salario Mínimo y la Productividad Empresarial, Laboral y General con un Enfoque en el Caso de México*. México: Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
- De la Garza, E. y Bouzas, A. (1998). *Contratación colectiva y flexibilidad del trabajo en México*. México: IIEC-UNAM.
- De la Garza, E. y Nefta, J. C. (Comp.). (2010). *Trabajo y modelos productivos en América Latina Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- De la Garza, E. (2010). *El modelo económico neoliberal y los límites de las configuraciones productivas en México*. En E. De la Garza y J. C. Nefta (Comp.). *Trabajo y modelos productivos en América Latina Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal* (pp. 53-103). Buenos Aires: CLACSO.
- Delgado, O. (2016). *Alcances de la reforma financiera*. En T. Hernández., S. Escobar, C. San Juan y C. Villafranco (Coords.). *El orden del mercado y el desorden de la nación* (pp. 311-329). México: Editorial Itaca y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Delgado, R. y Márquez, H. (2006). La migración mexicana hacia Estados Unidos a la luz de la integración económica regional: nuevo dinamismo y paradojas. *Revista Theomai*. Núm. 14, Universidad Autónoma de Zacatecas, 76-91.
- Escobar, S. (2016a). *Salario mínimo y salarios: evolución y situación actual*. En R. Cordera (Coord.). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp. 317-351). México: Fondo de Cultura Económica.
- Escobar, S. (2016b). *Las reformas a la Ley Federal del Trabajo: una perspectiva histórica*. En T. Hernández, S. Escobar, C. San Juan, y C. Villafranco (Coords.). *El orden del mercado y el desorden de la nación* (pp. 167-215). México: Editorial Itaca y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Escobar, S. (2012). *Un mercado de trabajo binacional*. En AA.VV. *México frene a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo* (pp. 159-168). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2016). *El cambio económico y social reciente*. En R. Cordera (Coord.). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp. 15-77). México: Fondo de Cultura Económica.
- Heath, J. (2012). *Lo que indican los indicadores*. México: INEGI.
- Hernández, T. Escobar, S., San Juan, C., y Villafranco, C. (Coords.). (2016). *El orden del mercado y el desorden de la nación*. México: Editorial Itaca y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Kaplan, D. y Perez Arce, F. (2006). El efecto de los salarios mínimo en los ingresos laborales de México. *El Trimestre Económico*. Vol. LXXIII, Núm. 289.
- Kuntz, S. (Coord.) (2015). *La economía mexicana 1519-2010*. México: El Colegio de México.
- Lardé, J. y Sánchez. R. (2014). La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina. *Boletín FAL*. Edición N° 332, Núm. 4.
- Mancera, M. A. (Coord.). (2015). *Del salario mínimo al salario digno*. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- María y Campos, M. (2016). *Una nueva estrategia para el desarrollo industrial y regional*. En R. Cordera (Coord.). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp.215-246). México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, P. (2016). *Seguro de desempleo: México frente a experiencias internacionales*. En AA. VV. *Seguridad social en salud, pensiones y desempleo* (pp.187-195). México: Senado de la

República, LXIII Legislatura. Comisión de Seguridad Social.

Moreno-Brid, J. C. y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno-Brid, J. C., Kevin, J. y Valverde I. (2016). *Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015*. México: Serie de Estudios y Perspectivas, CEPAL.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Informe mundial sobre salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*. Ginebra: OIT.

Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.

Ros, J., (2016). *La trampa del lento crecimiento y tres reformas recientes*. En R. Cordera (Coord.). Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo (pp. 159-183). México: Fondo de Cultura Económica.

Ruiz Nápoles, P. y Ordaz Díaz, J. (2011). Evolución reciente del empleo y desempleo en México. *Economía UNAM*. Vol. 8 núm. 23, 91-105.

Samaniego, N. (2016). *La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado*. En R. Cordera (Coord.). Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo (pp. 281-317). México: Fondo de Cultura Económica.

Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Traub, A. y Major, D. (2009). *Principles for an immigration policy*. Institute for Public Policy.

Uhtoff, A. (2016). *Diseño e implementación de un seguro de desempleo*. En AA.VV. *Seguridad social en salud, pensiones y desempleo* (pp.206-234). México: Senado de la República, LXIII Legislatura. Comisión de Seguridad Social.

Sitios WEB

Banco de México. Sistema de información económica. (En línea) (Consulta: septiembre de 2015). Disponible en: www.banxico.org.mx

Bloomberg. (En línea) (Consulta: mayo de 2017). Disponible en: www.bloomberg.com

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: www.cndh.org.mx

CONAPO. Consejo Nacional de Población. Disponible en: www.conapo.gob.mx (En línea) (Consulta: 2012).

CONASAMI. Comisión Nacional de Salarios Mínimos. (En línea) (Consulta: diciembre de 2016). Disponible en: www.gob.mx/conasami/.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (En línea) (Consulta: 2-22 mayo de 2017). Disponible en: www.coneval.org.mx

ENOE-INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación. Instituto Nacional de Economía, Geografía e Informática. (En línea). (Consulta: 2-22 de mayo de 2017). Disponible en: www.inegi.gob.mx

INEGI. Instituto Nacional de Economía, Geografía e Informática. (En línea). (Consulta: 2-22 de mayo de 2017). Disponible en: www.inegi.gob.mx

Pew Center. (En línea) (Consulta: febrero 2012). Disponible en: www.pewhispanic.org

STPS. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (En línea). (Consulta: 2-22 de mayo de 2017). Disponible en: www.stps.gob.mx

Revolución Bolivariana, Militarismo y Trabajo

Bolivarian Revolution, Militarism and Labor

Por Héctor Lucena*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.
Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2017.

RESUMEN

Venezuela lleva los cuatro años del gobierno de Nicolás Maduro con el peor desempeño económico en toda América Latina y el Caribe. Desde el 2013 al día de hoy, ha sido de retroceso económico continuado, y con perspectivas similares para el presente año. En este artículo de investigación, se presenta en un marco comparativo un análisis de los últimos cuatro años de Venezuela, país que presenta la inflación más alta del mundo, así como el mayor riesgo país para la inversión extranjera, déficit fiscal de dos dígitos por sexto año consecutivo, las reservas internacionales más bajas en todo el período chavista. En ese contexto, se analiza la situación laboral venezolana, teniendo en cuenta tanto las protestas sociales como el militarismo que dicho país presenta.

Palabras clave: *Venezuela, Trabajo, Protestas Sociales.*

ABSTRACT

Venezuela takes the four years of Nicolás Maduro's government with the worst economic

performance in Latin America and the Caribbean. From 2013 to today, it has been a continuous economic recession, and with similar prospects for the current year. In this research article, an analysis of the last four years of Venezuela, the country with the highest inflation in the world, is presented in a comparative framework, as well as the greater country risk for foreign investment, double-digit fiscal deficit by sixth consecutive year, the lowest international reserves throughout the Chavista period. In this context, the Venezuelan labor situation is analyzed, taking into account both the social protests and the militarism that the country presents.

Keywords: *Venezuela, Work, Social Protests.*

Revolución Bolivariana, Protestas y Resultados

La onda post-neoliberal en la cual se ha explicado el surgimiento de varios gobiernos de la región con planteamientos y propuestas alternativas, en los años que empezaron a finales de la década de los noventa y en los primeros años

* PhD en Ciencias Sociales por la Universidad de Glasgow, Reino Unido. Magister en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales por la Universidad de Carabobo en convenio con OIT y CLAD. Correo electrónico: hector.lucena@gmail.com

del presente siglo ha mostrado sus límites para su preservación en el ejercicio de gobierno. Venezuela fue en la región el primer caso del acceso al gobierno de una propuesta alternativa a partir de su determinante triunfo electoral en las elecciones de 1998, lo que abre una nueva etapa a la fase terminal del más largo lapso de regímenes civiles en la historia republicana del país que se remontan desde 1958. Este régimen es la auto denominada revolución bolivariana (RB) de liderazgo e inspiración militar¹. Se trata del más longevo entre los regímenes alternativos que surgieron en América Latina en los últimos años. Se cuenta entonces con más de diez y ocho años de ejercicio gubernamental, con victorias electorales presidenciales en 1998, 2000 (con la nueva constitución que entró en vigencia en este año que permitía la reelección indefinida), 2006 y 2012. Todas ganadas por Hugo Chávez. Su muerte, a principios del 2013, obligó a convocar elecciones en ese año, con polémicos resultados que abrieron controversias y demandaron, por parte de la oposición, recuento de los votos que no llegó a realizarse².

1 “Y en efecto, si entendemos revolución como un cambio rápido de las principales instituciones socio políticas, no hay duda de que se trata de una revolución, ya que no sólo el marco institucional, sino los principales actores del régimen anterior están siendo desplazados o destruidos, y nuevas élites en formación tratan de afirmarse en el control del Estado y la vida política” (Gómez y Patruyo, 2000: 240).

La propia denominación de Revolución Bolivariana asumida por los propios promotores del régimen la analizamos con mayores detalles en “Revolución Bolivariana y sindicalismo” (Lucena, 2008).

2 El Consejo Nacional Electoral de Venezuela declaró vencedor al chavista Nicolás Maduro, con el 50,66 % de los votos, frente al 49,07 %

Al principio, se presentó como un régimen que planteaba profundizar la democracia de representativa a una más avanzada denominada en la Constitución como la democracia participativa y protagónica, pero que, años más tarde, se redefinió y afirmó como una pretendida revolución socialista —“socialismo del siglo XXI”³— y un Estado comunal, pero con los resultados que se han observado y analizado lo que si efectivamente evolucionó ha sido hacia la profundización de un marcado capitalismo de Estado con notable influencia militar en su conducción⁴. En la primera etapa, la revolución bolivariana durante varios años logró avances en el apoyo popular que se expresaron en consecutivos triunfos electorales. Hasta el

obtenido por el opositor Henrique Capriles, que no aceptó el resultado y pidió el recuento de todos los votos.

3 “Desde comienzos del 2005, unos meses después de haber ganado el referéndum revocatorio presidencial en agosto de 2004, el Presidente Chávez empezó a identificar al proceso político que estaba impulsando en Venezuela como un “socialismo del siglo XXI”. En el 2005 y en el 2006 tanto el Presidente como la dirigencia política oficialista insistieron en que ese socialismo estaba en gran medida por definirse” Blank y Gómez (2009:3).

4 La Constitución Bolivariana de la República de Venezuela, aprobada en referéndum en diciembre de 1999, recoge los postulados de la democracia participativa y protagónica, expresado en diversos artículos, pero no de ningún tipo de socialismo, que más bien representa una violación de la Constitución (Brewer-Carias, 2007). Este viene a hacerse presente en el discurso de la revolución bolivariana en el 2006 y se plasma en el Plan de la Patria, documento que señala desde el 2007 las directrices de la acción del gobierno, y finalmente se convierte en Ley en el 2013.

2007, no había experimentado derrota⁵. Sin embargo, la capacidad para gobernar del chavismo ha mostrado limitaciones para mantener el apoyo popular, visto especialmente los resultados de la fase actual con el ascenso al poder de Nicolás Maduro en el 2013, sucesor del líder del proceso, Hugo Chávez.

Venezuela lleva los cuatro años del gobierno de Nicolás Maduro con el peor desempeño económico en toda América Latina y el Caribe, y de los peores del mundo. Desde el 2013 al día de hoy, ha sido de retroceso económico continuado, y con perspectivas similares para el presente año. Para presentarlo en un marco comparativo, véase que, en los últimos cuatro años, Venezuela tiene la inflación más alta del mundo, así como el mayor riesgo país para la inversión extranjera, déficit fiscal de dos dígitos por sexto año consecutivo, las reservas internacionales más bajas en todo el período chavista. La economía se contrajo en un 10% en 2016, más que la de Siria que está en plena guerra. En los últimos tres años, el PIB ha disminuido en un 25%. Se estima que la inflación en el 2017 superará un 720%, casi el doble que Sudán del Sur que ocupa el segundo lugar en la lista de países con mayor tasa, lo que ha convertido al bolívar en una divisa casi sin valor (Puente, 2016; Shuterland, 2016; Fisher y Taub, 2017).

En el período de Nicolás Maduro en la Presidencia, el deterioro continuado de las condiciones de vida y el cierre de salidas constitucionales a la crisis han sido el sustento para más protestas, las dos grandes olas tanto en el 2014 como en el presente 2017. En ambas, la oposición estuvo largas semanas protestando en las calles y el gobierno reprimiendo con las

fuerzas policiales, militares y con grupos de civiles armados —paramilitarismo—, eufemísticamente llamados “los colectivos”. Las protestas de 2017 aún continúan, las movilizaciones han escalado los más altos niveles en todo el período del régimen chavista. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS, 2017) reporta entre abril y mayo del presente año 1.791 protestas, un promedio de 30 diarias. Para este mismo lapso, la Fiscalía General de la República y el OVCS reportan 80 fallecidos producto de la violencia en las protestas, de ellos, 82 civiles y 4 de los cuerpos oficiales.

La revolución bolivariana hizo intentos en la búsqueda de una nueva manera de gobierno y de conducción económica, no ha dejado de cuestionar al sistema capitalista y a las estructuras e instituciones precedentes, pero no ha podido construir estructuras que mantengan los niveles productivos. Su apoyo en los años del gobierno de Chávez era fundamentalmente la chequera petrolera que fue generosa. Por el lado institucional, su Constitución Nacional fue elaborada como un traje a la medida, como lo quiso el chavismo, pero los desaciertos en la conducción del país han incrementado las protestas, las que se presentan en los últimos años fundamentalmente por las violaciones acumuladas de este texto, lo que se ha traducido en la pérdida de derechos fundamentales, políticos y electorales.

Militarización en el ámbito de las Relaciones Laborales

Con la revolución bolivariana se aprecia la emergencia de un nuevo régimen. No fue sólo un cambio de gobierno, sino una redefinición del mapa político que incluye el surgimiento de nuevos actores en la escena abierta del hacer político (Gómez y Patruyo, 2000). Los militares en Venezuela tuvieron en el período de los gobiernos de 1958-98 un papel institucional sin protagonismo político. El contexto de su desenvolvimiento se caracteriza por la creciente militarización del régimen chavista. Por un

5 En este año, 2007, el gobierno promovió referéndum para el cambio de la constitución y fue derrotado. Dos años más tarde, propuso una reforma parecida y sí logró el voto mayoritario.

lado, se aprecia su raíz militar, el liderazgo de este proceso proviene de militares del ejército. Luego, se apoyó en teorías que afirmaban la triada caudillo-pueblo-ejército, ya que los militares son el pueblo en uniforme, como lo exteriorizaba Hugo Chávez en sus intervenciones y la recurrente apelación a Norberto Ceresole⁶.

Las áreas de acción civil y las de acción militar han venido confundiendo. Algunas áreas son claramente del campo civil, así como otras igualmente lo son del campo militar. Aunque luce conveniente el intercambio entre el mundo de lo civil y el mundo de lo militar para la colaboración y el mejor desarrollo de la vida de una nación, asegurándose que no se restrinjan ni amenacen los derechos de los ciudadanos. Se ha desarrollado una tendencia a la militarización de la civilidad, como es la Administración del Trabajo, que se agrega a una militarización de la puesta bajo gobierno o gerencia militar de una gran cantidad de instituciones productivas y de servicios cuyos objetivos son eminentemente civiles, como es manejar entes para producir o distribuir alimentos, de viviendas, salud, educación, tributarios, petróleo, papel, entre otros. Recordando que desde sus orígenes se han mantenido las políticas antisindicales en las llamadas empresas militares, que cuentan con una numerosa fuerza de trabajo civil sujeta de la legislación laboral, como es el caso de Compañía Anónima de Industrias Militares –Cavim–, políticas que generaban tensiones, ya que el personal civil resentía el tratamiento del estilo militar para sus asuntos de administración y relación laboral.

La Administración del Trabajo y su funcionamiento es un área prototipo de la civilidad, que como se sabe, comprenden las

políticas, instituciones y procedimientos que atienden las relaciones entre capital y trabajo a los fines de la convivencia en el ámbito productivo, resguardando los derechos y obligaciones de las partes involucradas. Es esta una temática cuyos principales instrumentos de acción descansan fundamentalmente en el diálogo y las negociaciones. La controversia, las posiciones opuestas, el ejercicio de mecanismos para la presión de una parte sobre la otra, son los comportamientos a los cuales ha de enfrentarse la Administración del Trabajo. Por ello, herramientas como la inspección, la mediación, la conciliación y el arbitraje son puestas en ejercicio para lograr sus fines.

La intervención de la Administración del Trabajo incluye, como asuntos relevantes, el tema de los conflictos. Uno se pregunta: ¿Con cuáles herramientas e instrumentos específicos dispone el ámbito militar para aportar a estas situaciones de la controversia laboral? El hecho de que la nación le ha otorgado el monopolio de las armas de la República y de los poderes para las situaciones de emergencia más extrema, más bien se contraponen para el ejercicio de la búsqueda de soluciones en donde armas y este tipo de fuerza estarían demás. Se entiende que los trabajadores y los patronos hacen uso de sus mecanismos de fuerza para imponer o defender sus posiciones, pero ellas están enmarcadas en procedimientos para los cuales la Administración del Trabajo ha de intervenir.

Cabe plantearse si la Administración del Trabajo ha permitido la militarización de las actividades que son de su ámbito, ¿o es que desde el ámbito militar hay una estrategia para minimizar al Ministerio que se ocupa del Trabajo? Llevar los conflictos laborales y los procesos que tienen que ver con la Administración del Trabajo a ser objeto de convocatoria, conducción y gestión, en los espacios militares y bajo la temida mirada vigilante de oficiales de la Fuerza Armada, es inédito en las Relaciones de Trabajo. Lo llamativo del asunto es que dirigentes sindicales oficialistas admiten

6 Ceresole, N. (2015). *Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del Comandante Chávez*. Buenos Aires: Ediciones Sieghels.

con normalidad este fenómeno, aunque es destacable que otros la condenan por razones de principio.

Elecciones en ámbitos estadales de alguna manera se interponen en el problema que analizamos, y en aquellos estados con una nutrida población laboral industrial –casos de Carabobo y Aragua, por ejemplo–, se hace visible que el afán electoral juegue a practicar una Administración del Trabajo Militarizada, que no tiene sustento en la institucionalidad de las Relaciones de Trabajo. Hay que destacar que este fenómeno se acentuó al asumir el gobierno Nicolás Maduro en el año 2013, quien curiosamente se autodenominó el *Presidente Obrero*. Los indicadores productivos, de eficiencia y de conflictividad en las instituciones dirigidas por militares no muestran un impacto favorable. Por otro lado, lo tradicional militar evidencia deterioro como es la situación de las cárceles; el devenir en las zonas fronterizas, así como en las de escaso desarrollo puestas bajo la responsabilidad militar. Véase el caso de la depredación humana y ambiental que se observa en la explotación de minerales preciosos en la Guayana y Amazonas de absoluto control militar. Hasta denuncias de sometimiento a trabajo esclavo de nuestros indígenas, en donde se involucran a mineros extranjeros y locales ante la inercia de la vigilancia y el control militar.

Veamos diversas manifestaciones de la militarización que van más allá de las relaciones laborales y que, por lo tanto, cubre este campo de la vida nacional (Lucena, 2011).

- En primer lugar, es importante el contexto nacional en donde desde el poder se caracterizan las dificultades de funcionamiento del aparato productivo, tanto en la elaboración de bienes y servicios, como en su distribución y comercialización, como lo evidencia la insistencia de una llamada “Guerra Económica”.
- Identificar como respuesta organizacional en el nivel superior a lo señalado en el punto an-

terior, y en general, a los diversos problemas de la responsabilidad estatal, la constitución de los llamados “Estados Mayores”, al más puro estilo militar.

- Reivindicar teorías de seguridad nacional, muy cuestionadas por el conocimiento que se tiene de ellas, por haber sido la expresión de regímenes militares caracterizados por su represión extrema, como las conocidas en países del Cono Sur en los años setenta y ochenta.
- Continuar la producción de leyes que militarizan las actividades civiles, dificultando el desenvolvimiento de las organizaciones sociales de naturaleza no militar. En buena medida, los más 3.000 procesados por protestar son expresión de la militarización. En este colectivo se encuentran dirigentes sindicales, campesinos, estudiantes, indígenas. Entre estas leyes se destacan: la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y la Ley Antiterrorismo.
- En el año 2009, se aprobó la reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, y se creó en su artículo 50 la figura de los llamados “cuerpos de combatientes”, unidades militarizadas en las empresas públicas y privadas cuyo objetivo podría ser impedir la paralización de la producción –lo que atentaría contra el derecho constitucional a la huelga–, empleando a estos cuerpos como esquiroleros o grupos de choque.
- A esto se suma la prohibición de realizar manifestaciones en diferentes empresas bajo administración del Estado, tras ser calificadas como “Zonas de seguridad”. Según la Organización No Gubernamental *Control Ciudadano*, el 30% del territorio nacional posee ahora esa tipificación, lo cual impide el derecho a la manifestación pacífica como se encuentra contemplado en la Carta Magna.
- Colocar en funciones gerenciales de alto nivel a Militares; especialmente ejerciendo su influencia en el funcionamiento del área de Relaciones de Trabajo, traduciéndose en

una ruptura en el funcionamiento dialógico y negocial propio y natural de las relaciones laborales.

- Conducción por parte de militares de áreas de naturaleza civil, como salud, infraestructura, puertos, comunicaciones, producción de diversos bienes y servicios, finanzas, gestión judicial.
- Fortalecimiento de las Milicias, lo que se traduce en su alta visibilidad en centros productivos estatales. Han asumido inicialmente actividades de vigilancia y seguridad; pero están prestos a ocupar otros puestos desempeñados por trabajadores; tal es el caso de cajeros en supermercados.
- Creación de organizaciones militares en el seno de los trabajadores. Batallones, Unidades, Patrullas; incluso con demostración de equipamiento militar en desfiles públicos.
- Intervenir en asuntos propios de la Administración del Trabajo (especialmente en conflictos laborales). Por ejemplo, casos recientes: junio de 2013, 200 efectivos de la GNB ingresaron en Ferrominera con la orden de desactivar huelga. Otro caso, el de CVG Minerven, cuando 45 efectivos militares ingresaron el 27.07.13 a la empresa, luego que

los trabajadores realizaran una huelga que se prolongó por más de 45 días, en demanda de reivindicaciones salariales y en reclamo por el deterioro de la industria.

- Citaciones de trabajadores participantes de actividades propias de las relaciones de trabajo a unidades militares con el objeto de intimidarlos y someterlos a interrogatorios. Un caso patético fue el de un grupo de trabajadores de la construcción que reclamaban deudas laborales a contratista privado. Demandaban el bono de alimentación, el registro en el Seguro Social, el Fondo de Ahorro Obligatorio de la Vivienda, el bono de transporte y los sueldos caídos a la empresa privada Xocobeo C.A., fueron "invitados" a una sede militar para tratar el asunto, y ahí mismo fueron apresados. Liberados al cabo de 15 días, continúan sometidos a procesos judiciales. Se conoce de otros casos similares.

Desenvolvimiento y Ciclos Económicos

La revolución bolivariana ha pasado por cinco distinguibles etapas en su evolución económica.

Tabla PIB 1999-16

Tabla PIB 1999-16

Años	PIB
1999	-6
2000	3.7
2001	3.1
2002	-8.9
2003	-7.7
2004	17.9
2005	10.3
2006	9.9
2007	8.8

2008	5.3
2009	-3.2
2010	-1.5
2011	4.2
2012	5.6
2013	1.6
2014	-3.9
2015	-6.2
2016	-10

Fuente: BCV y CEPAL.

1. La primera etapa, comprendida entre 1999 y 2003, en lo económico, fue inicialmente de inercia ya que el gobierno no se ocupó del tema económico, ya que concentró todo su accionar en la Asamblea Constituyente y la elaboración del nuevo texto, todo ello implicó tres convocatorias al electorado para su participación a lo largo de 1999, un -6 del PIB— y luego las reacciones de su aplicación que se tradujeron obviamente en efectos económicos por la conflictividad abierta con sectores empresariales y laborales confrontados con el gobierno de Hugo Chávez, y que llegaron a influir en masivas movilizaciones de ciudadanos con cuatro paros nacionales en el transcurso de un año, desembocando en la salida breve de Hugo Chávez del poder en abril 2002. Y en ese mismo año, un paro petrolero y de otros sectores productivos que se prolongó por dos meses.
2. Al accidentado lapso anterior, le sucede un período de crecimiento extraordinario entre el 2004 y 2008, percibiendo altos ingresos petroleros cuyo precio llegó cerca de los \$100 el barril; el *boom* de las materias primas por la demanda de China y de otros países emergentes.
3. La crisis global y la baja del petróleo determinan dos años de descenso del PIB, el 2009 y 2010, que con los ingresos extraordinarios del período anterior pudo evitar mayores consecuencias.
4. Los años 2011 y 2012 de nuevo con altos precios petroleros —por encima de \$100— muestran cierta recuperación, pero en sectores no determinantes en la estabilidad productiva como es la construcción de viviendas, comercio y servicios, con notables componentes importados; ha de destacarse que por la dificultades del aparato productivo, ahí se ha consumido un importante porcentaje de divisas importando elementos necesarios para la construcción, que otrora eran de producción nacional, tales como cemento, cabillas, e incluso la ingeniería y gestión de construcción que provienen de las más diversas fuentes, como de China, Rusia, Bielorrusia, entre otros, desplazando a factores productivos nacionales que, en toda la vida nacional, han sido el puntal de la actividad de la construcción de viviendas.
5. Finalmente, el actual período que ya va por cuatro años consecutivos (2014-2017) de descenso del PIB, luego de un estancamiento en el 2013, hacen de este quinquenio transcurrido del gobierno de Nicolás Maduro una radical regresión no conocida en la Venezuela petrolera de casi un siglo.

En todos estos periodos, en los sectores primario (agricultura, ganadería, pesca, minería) y secundario (manufactura) hay un estancamiento o retroceso en casi todas estas ramas productivas. Un sector puntal en los años de crecimiento de estos ciclos son las erogaciones del gobierno central en salud, educación y pensiones. Los primeros constituyen actividades que tienen como principal componente los pagos al personal, ya que es el principal componente en esta inversión. No hay evaluaciones de la calidad de estas inversiones. En cuanto a pensiones, no es una actividad productiva, ya que sólo conlleva entregar una cantidad de dinero –un salario mínimo– para que sobrevivan personas de la población pasiva, que destinan casi todo este ingreso en alimentación y salud.

Desde el 2003, ha estado vigente un control de las divisas, lo que ha traído diversas dificultades. Del total de divisas que ingresan a Venezuela por exportaciones el petróleo ha venido constituyéndose en casi la única fuente, dado el deterioro del conjunto del sector productivo. Cuando se inicia la revolución bolivariana los ingresos aportados por exportaciones petroleras alcanzan al 80% y otros sectores diferentes el 20%, pero en los últimos años, petróleo sólo representa el 96%. Es frecuente que las empresas se paralizan por falta de materias primas, de insumos de diversa naturaleza para realizar sus actividades, consecuencia de la existencia del control de cambios que coloca el manejo de las importaciones con dólares preferenciales en manos directas del gobierno, si es con dólares complementarios es el gobierno quién los vende a los particulares sujeto a sus preferencias y requisitos. Si las empresas buscan divisas por su cuenta y deciden obviar estos mecanismos para importar, ha de tenerse como referente el mercado negro⁷. Ante estas

parálisis por falta de materiales para producir no es posible disminuir la plantilla. Los trabajadores mantienen su empleo, pero en cuanto a ingresos sólo con el pago básico perdiendo parte de sus ingresos por otras bonificaciones. Las empresas ante las dificultades productivas intentan mantener una plantilla, sin embargo, suelen ofrecer prestaciones adicionales para que los trabajadores renuncien. Resultados de este estado del sistema productivo es la existencia en las mayorías de las empresas de plantillas elevadas para los niveles de producción existentes.

La principal planta de la industria siderúrgica estaba en manos del sector privado transnacional. Apenas se había privatizado un par de años antes del arribo al poder de la revolución bolivariana, pero fue estatizada en el año 2008. Para entonces, su producción llegaba a 4.3 millones de toneladas de productos siderúrgicos, tanto para el mercado interno como para la exportación. En los años en manos del Estado, ha venido perdiendo producción al extremo que, en los primeros cinco meses de 2017, su producción no llega al 10% de esa cantidad original (Por-Sutiss, 2016).

Empleo

Para analizar el empleo en Venezuela, se destaca la opacidad del régimen en el suministro de datos del desenvolvimiento económico. Las entidades estatales responsables de su suministro han dejado de publicar. La misma Asamblea Nacional decidió intervenir y ha llamado la atención en este sentido. En concreto, el Ins-

do complementario que se creó hace dos años con un valor de U\$S 1 = Bs 300, y hoy llega a Bs 2100. Finalmente, un dólar de mercado negro o paralelo que, para mayo 2017, alcanza precio de 6.200 Bolívares (*website de dólar today* del 4-6-17). Entonces, el dólar complementario y el paralelo representan 210 y 620 veces más que el dólar preferencial.

7 Existen tres tasas de cambio: una preferencial, que hoy es de U\$S 1 = Bs 10. Un dólar llama-

tituto Nacional de Estadísticas (INE) y Banco Central de Venezuela, este que de organismo tradicionalmente autónomo ha pasado a ser un apéndice gubernamental, brinda información según conveniencias del gobierno. Todo su directorio es propuesto y nombrado por el Poder Ejecutivo. Para ello, en el marco de medidas de emergencia, se modificó su ley por medio de decretos que eliminaron la potestad que tuvieron por décadas el Parlamento, los gremios de trabajadores y de empresarios de nombrar sus representantes en el Directorio.

El desempleo, a lo largo de la revolución bolivariana, sus mayores porcentajes, ocurrieron a lo largo del 2002 y 2003, con un 16.8% (INE, 2005); fueron cuatro paros nacionales siendo el último el más extendido de sesenta días en muchas de las principales actividades económicas (Lucena, 2002). Por lo anterior, en los últimos años, nuestros datos para el análisis de la situación del empleo e ingresos de trabajadores provienen de organismos académicos⁸, según Encovi 2014, el desempleo alcanzaba un 7%, pero entre los jóvenes de 15 a 24 años, era del 20%. Estos datos no varían en 2015 y 2016. Realmente el nivel de desempleo abierto no es alto, pero lo que ocurre es el deterioro de calidad de los empleos existentes. Es importante tener presente la estabilidad absoluta que se ha establecido para todos los trabajadores por Decretos del Poder Ejecutivo. Además, la legislación ha agregado más

situaciones concretas de estabilidad, como las relacionadas con la maternidad, adopción, decretos de emergencia.

La estabilidad mantenida por decretos sólo opera para las empresas privadas, ya que, con los entes estatales, la Administración del Trabajo no procesa los reclamos. En carta entregada a la Misión tripartita de OIT que visitó el país en enero del 2014 como respuesta a múltiples quejas presentadas ante este organismo por parte de gremios sindicales y empresariales, se incluye el texto siguiente: "... las Inspectorías del Trabajo, entes encargados de tramitar los pliegos, conciliatorios o conflictivos, presentados por las organizaciones sindicales, se han abstenido de hacerlo cuando el destinatario de los mismos son entes públicos". Si al desempleo abierto, se le agrega la situación de aquellos que trabajan jornadas de quince o menos horas semanales, el porcentaje llega a un 11%. En el entendido que entre quienes trabajan estas jornadas parciales, una tercera parte preferiría tener una jornada completa, y, para ello, han hecho diligencias infructuosas. En cuanto a la informalidad, tanto el INE como ENCOVI, indican un 37% para el 2014, y luego, aumenta en los años siguientes hasta llegar en los datos más recientes a 44% en 2016.

La evolución de la pérdida del valor del trabajo

Si bien día a día, semana a semana, mes a mes, en tiempos de hiperinflación, con más de tres dígitos anualmente, como ha ocurrido en los últimos tres años, claramente se sienten sus efectos, es importante ver la evolución de las condiciones de trabajo y de vida en una perspectiva más amplia. A principios de los años setentas, el ingreso a la carrera académica era con un sueldo mensual que oscilaba de Bs 3.700 a 4.000. Para entonces, el dólar se cotizaba a un valor único de Bs 4.30, por tanto, en dólares el ingreso a esta carrera era de US\$

8 De ellas, la más importante es la Encuesta de Condiciones de Vida -ENCOVI- que surge cuando el gobierno deja de publicar algunos datos o los publicados levantan dudas, entendiéndose que los índices contradecían los logros que en la primera etapa había alcanzado la revolución bolivariana. ENCOVI la realizan los Institutos de Investigaciones Económicas y Sociales de las Universidades Central de Venezuela -UCV-, Simón Bolívar -USB- y la Católica Andrés Bello -UCAB-.

860 a 930 mensuales. Si el ingreso fuera hoy y se mantuviera el mismo nivel de salario en bolívares a la tasa de divisas complementarias –Bs 2.100, véase la nota a pie de página núm. 7–, el ingreso a esta carrera sería con un sueldo mensual entre 1.806.000 y 1.953.000 bolívares.

Si veinticinco años más tarde, hacia mediados de los noventas, este mismo trabajador se acoge a la jubilación y, por lo tanto, egresa, recibía unas prestaciones sociales que le permitían adquirir un apartamento en zona residencial, equiparlo y le alcanzaría para adquirir un vehículo nuevo. Generalmente, estos bienes ya los había adquirido con su sueldo, pero podía agregarlos para asegurar una renta por alquiler o provisiones para dependientes, o bien, decidir darles otro destino a estos ingresos de prestaciones sociales. ¿Qué tenemos hoy para el que ingresa y para el que egresa de la carrera académica? En el primer caso, un salario que estará por los Bs 100.000 mensual, y que, traducido a dólares, representan \$47.61. Por otro lado, quienes egresan de la carrera al menos 25 años más tarde, hoy difícilmente tengan sus prestaciones completas porque la misma depauperación salarial lleva a pedir anticipos de manera permanente, por lo que el cobro de prestaciones puede representar la compra de una nevera y algún otro artefacto de menor valor, o la reparación del motor del vehículo.

Los salarios y las condiciones materiales de vida se han desplomado en este lapso que va desde 1998 hasta nuestros días. Este mismo ciclo ocurre para quienes trabajan como asalariados en salud –médicos, enfermeras, empleados y obreros–, en justicia –jueces, secretarías, alguaciles, asistentes–, en la administración pública –funcionarios de todas las categorías–, en la industria manufacturera –obrerros, técnicos, administrativos–, en el comercio y servicios –agentes de ventas al mayor, vendedores de mostrador, informáticos, mantenimiento–. En síntesis, la pobla-

ción asalariada ha experimentado un desmejoramiento absoluto de sus condiciones de trabajo y de vida.

En este ciclo siguen existiendo las organizaciones representativas de los trabajadores, los convenios colectivos y los mecanismos de reclamo y de demanda para el cumplimiento y la revisión de las condiciones de trabajo, pero la situación de deterioro de las condiciones de vida sigue su curso indetenible y todas las instituciones que otrora sirvieron para mejorarlas de manera real y efectiva, hoy se han vuelto impotentes. Se cree que existe la protección de los trabajadores porque hay leyes y reglamentos que así lo declaran en su exposición de motivos, en su articulado, pero la situación de los trabajadores se sigue deteriorando. Se siguen formando sindicatos, federaciones e incluso nuevas centrales nacionales, pero ello por sí solo no logra revertir la situación de deterioro permanente.

De igual manera, en el sector público se continúan negociando convenios colectivos, aunque con algunas dificultades, ya que no se negocia con fluidez apenas vence el convenio vigente; los procesos para negociar y su desarrollo son traumáticos, engorrosos, las organizaciones han perdido libertad por la dependencia a conceptos y procesos que los hacen ser menos autónomos, trayendo como resultados incluso el sacrificio de beneficios de los trabajadores.

En el sector privado, más escrutado por las autoridades, lo que no ocurre con el sector público, de aquí que las negociaciones tienden a ser más expeditas, pero aún los resultados de los convenios solos no pueden evitar el deterioro del sistema productivo en su capacidad para ofrecer suficientes bienes y servicios, por lo que las distorsiones que dan lugar a escasez y mercados negros le arrebatan sus ingresos.

La manera como se ha venido conduciendo el país no permite que estos problemas puedan ser resueltos, aún manteniendo aparentemente

las instituciones laborales, si bien ellas fueron las que otrora contribuyeron y permitieron al asalariado el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida, como aumentos reales de salarios, fomento de organizaciones de los trabajadores, de negociaciones colectivas, pero hoy han cambiado radicalmente las condiciones del contexto en las cuales se desenvuelve la actividad productiva y el funcionamiento político y social, lo que restringe directamente las condiciones para que en el país se reactive su desarrollo productivo. El valor del trabajo se ha reducido, al tiempo que Venezuela produce menos y hay menos empleos productivos. Por un lado, se multiplican actividades de sobrevivencia, y en contraste el país repite formas de administrar erráticas y dispendiosamente sus cada vez más escasos recursos. Sin lugar a dudas, predominan la incertidumbre y el desasosiego.

Ingresos

Desde el ascenso de la revolución bolivariana al poder, el tema de la pobreza y su combate fue centro de la acción social del régimen. En Venezuela, la pobreza venía ascendiendo hasta alcanzar su máximo cerca del 50% en 1997. La revolución bolivariana adopta políticas y recursos para ir reduciendo, lo que se materializa al llegar a reducirla a un 33% —en 2009—, pero las dificultades de los años del gobierno de Nicolás Maduro la vuelven a llevar a los niveles nunca antes conocidos en la historia moderna de Venezuela, por encima del 60% (Encovi, 2014). Los resultados de la encuesta demuestran que Venezuela entró nuevamente en un ciclo de aumento de la pobreza tal y como se vivió en momentos de ajuste económico en 1989-1996 o de conmoción social en 1992-2002 (España, 2014). La medición de la pobreza de Encovi llegó a 73 y 81.8% en 2015 y 2016, respectivamente.

La política de ingresos se ha apoyado mayormente en la revisión anual del salario mí-

nimo. En el período del régimen bolivariano, los salarios mínimos volvieron a centralizarse en las manos del Presidente de la República, perdiéndose el avance de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990, que exigía un mecanismo tripartito, que debía tomar en cuenta los índices del Banco Central de Venezuela y la opinión del Consejo de Economía Nacional, para luego enviar lo consensuado al Parlamento. Este sistema fue desestimado por el régimen chavista, aún sin haberse modificado la legislación que lo preveía de esta manera. En definitiva, se modificó la legislación de 1990, con un Decreto Ley, que todo lo centralizaba en el Presidente.

Entre 1999 y el 2008, los salarios mínimos iban a la par con la canasta alimentaria. La situación para el año 2010 presentaba que un 60% de la población trabajadora devenga el mínimo. En los últimos cuatro años del gobierno de Nicolás Maduro, el salario mínimo más el bono de alimentación tan sólo representan una cuarta parte del valor de la canasta normativa según los datos que recopila el Cenda. En los últimos cuatro años, los salarios mínimos se revisan por Decretos del Poder Ejecutivo hasta cuatro veces a lo largo del año, consecuencia de la hiperinflación que supera los tres dígitos. Nicolás Maduro gobierna desde inicios del 2013, y en estos cuatro años, se ha aumentado el salario mínimo unas 16 veces, pero nunca ha significado un aumento real del salario, son sólo incrementos nominales. Igualmente es llamativo que los trabajadores reciben más dinero por bonos de alimentación que por salarios, donde para el 2017 lo primero representa 2.65 veces los segundo, lo que se traduce en una real situación de bonificación de los salarios, al tiempo que desalariza el ingreso de los trabajadores. El fenómeno ha sido continuado y en cada ocasión de revisión del ingreso la brecha se amplía a favor de la bonificación.

La Seguridad Social: Pensiones e Ingresos

En Venezuela, al llegar el chavismo al poder, el sistema de seguridad social no había caído en las políticas privatistas que se impusieron en casi toda América Latina y seguía predominando el sistema de reparto. Sin embargo, el régimen bolivariano al llegar al poder tuvo una reciente reforma aprobada en 1998 en el gobierno precedente de Rafael Caldera que, si bien no tenía una marcada influencia neoliberal, apuntaba a hacer una reestructuración y a actualizar una seguridad social que para entonces presentaba notables limitaciones. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales era un ente inauditable, sobre el cual había poca confianza en el buen uso de los recursos aportados por empresas y trabajadores, y que para hacer más transparente su desenvolvimiento era necesario separar la actividad prestadora de salud, de aquella eminentemente financiera, pero ambas seguirían en manos estatales. Este primer paso fue paralizado por el Presidente Hugo Chávez apenas llegó al poder.

La proporción de trabajadores que contribuye a la seguridad social, sigue siendo de sólo un 35%, según la OIT, lo cual guarda relación con la tasa de desocupación y el peso de la economía informal (Díaz, 2016: 51). No es Venezuela uno de los casos con más alto porcentaje de cobertura en América Latina, como sí lo son Chile, Costa Rica, Uruguay, la Argentina y Brasil (OIT, 2011). La pensión de vejez se paga con el mismo monto del salario mínimo, cualquiera haya sido el aporte de las cotizaciones del trabajador. Una ley aprobada antes de la revolución bolivariana así lo establecía, además la nueva constitución aprobada en el año 1999 lo incorpora; la prestación se concibe como universal sin importar la afiliación al sistema.

En Venezuela, en los últimos años, el gobierno en el manejo unilateral y exclusivo de la política salarial ha tendido a priorizar

el incremento de bonos, antes que de los salarios, ya que los primeros no tienen incidencia en las prestaciones. Esta tendencia plantea un doble efecto negativo a la seguridad social, resulta que por no ser salarios las contribuciones de la mayor parte de los ingresos de los trabajadores que ingresan a la caja del IVSS, ahí no se toma en cuenta los bonos, y para peor, estos no se hacen extensivos los jubilados.

En el mundo, predomina la extensión progresiva de la edad para jubilarse. En Venezuela es de 55 años para la mujer y 60 años para los hombres. Esta cobertura se mantiene con edades que están entre las más bajas en el mundo. En los países donde se aprueba la extensión de la edad es una respuesta a la crisis financiera de los sistemas de seguridad social, y al mismo tiempo, evitando subir las cotizaciones que, por lo demás, la expectativa de vida ha venido subiendo, lo que en alguna manera concilia con la medida.

En Venezuela, los recursos para agregar más personas a percibir la pensión de vejez, que para el año 2017 alcanza cerca de los tres millones de personas, consumen más allá de los recursos de los aportes de empresas y trabajadores, los que se estiman no llegar al 20% de las necesidades de pago del IVSS tanto en su funcionamiento como en las pensiones. La mayor parte de los ingresos con los cuales se sostiene este organismo, así como el pago de las pensiones que provienen de un impuesto regresivo como es el IVA, en menor medida de los ingresos de impuesto sobre la renta, y todos los años, se recurre a créditos adicionales para subsanar deficiencias. Está entendido que las pensiones no contributivas son las que más se han agregado al listado de pensionados. Diversos programas se han puesto en práctica para este propósito. Todas las decisiones que dan lugar a incorporar más beneficiarios a la recepción de pensiones no contributivas tienen un sesgo electoral y proselitista, por

la manera como se establecen los criterios de elegibilidad sin arbitraje y como son administradas, en todos los casos, por entidades que no son auditadas.

Según datos de la OCDE (2015), Venezuela atiende con pensión contributiva y no contributiva un 40% del porcentaje de la población de adultos mayores para el 2010, es casi el promedio de América Latina —41%—. En palabras de Díaz, “las pensiones no contributivas aumentan, porque existen recursos para pagarlas y se descubre la tercera edad como un grupo electoral importante, que se debate entre la gracia y el derecho. Para evitar lo primero, la CEPAL, las contempla como un derecho de ciudadanía, hasta la formulación del piso de protección social” (2016: 187). “El esfuerzo está puesto en aquellos sectores que no tienen capacidad contributiva, los que menos seguridad social tienen, debido a que el costo de la formalidad es alto; o la oportunidad de conocer los beneficios no tienen, por razones de distancia o por ignorar los modos de ingreso; o porque la supervisión del trabajo no es suficiente” (Díaz, 2016:187).

Las prestaciones no contributivas son útiles para afiliar a ciudadanos —ajenos a la realidad del mercado formal de trabajo—, en organismos paralelos de la seguridad social. Los militares están diseminados en tal condición en todos. Está entendido que las pensiones no contributivas son las que más se han agregado al listado de pensionados. Diversos programas se han puesto en práctica para este propósito. Todas las decisiones que dan lugar a incorporar más beneficiarios a la recepción de pensiones no contributivas tienen un sesgo electoral y proselitista, por la manera como se establecen los criterios de elegibilidad sin arbitraje y como son administradas, porque el margen de discrecionalidad es muy amplio y el poder de escrutinio, muy bajo. Los programas tienen una fuerte impronta personal, el sello del líder (Díaz, 2016: 213).

Todo se desarrolla por entidades que no son auditadas imparcialmente.

Conclusiones

Los promotores de las rebeliones militares que luego por vía electoral logran ganar el poder, se organizaron de manera partidista para su ejercicio de gobierno, pero siempre contando como su principal alianza el estamento militar. En compensación, los militares están diseminados en la condición en todos los ámbitos de la vida económica y política del país. Con ello ha de destacarse que el papel de los sindicatos y del trabajo en general no era el eje que sustentaba sus programas. Más bien, la revolución bolivariana orientó sus planes de búsqueda de apoyo a la organización de las personas en los ámbitos territoriales y no laborales.

Tanto con los sindicatos como con los gremios empresariales, que venían en el régimen anterior de contar con importantes espacios de reconocimiento y negociaciones con los poderes públicos, fueron ignorados por la revolución bolivariana. Los intentos sindicales y empresariales de imponer condiciones y limitaciones al régimen bolivariano no han tenido mayores influencias. El gobierno llama “guerra económica” a las posturas, algunas defensivas, de los sectores productivos, y para ello, impone estrictos controles que son dirigidos desde el ámbito militar. En ese contexto, caen inevitablemente las relaciones laborales.

El Estado en Venezuela tiene una base de ingresos propios, por el amplio sector de empresas estatales, especialmente las petroleras, lo que lo hace autónomo en la relación con el mundo empresarial y el mundo del trabajo en general. Más bien, estos sectores han dependido históricamente de cómo y de cuánto acceso tienen a esa renta. La caída de los precios petroleros, los compromisos económicos, y la errática y dispendiosa gestión de los amplios recursos recibidos en los períodos de altos precios petroleros, colocan a la revolución bolivariana en situación comprometida con una población que ha sido sometida

a enormes sacrificios en condiciones de trabajo y de vida, de ahí que las protestas son de trabajadores, estudiantes, vecinos y de propietarios.

Referencias bibliográficas

- Aponte Blank, C., Gómez Calcaño, L. (2009). El régimen político en la Venezuela actual. Caracas: ILDIS.
- Brewer-Carías, A. R. (2007). *Hacia la consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional del 2007*. En *Colección Textos Legislativos*. Núm. 42. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Calle, F. (2007). *Evolución reciente de las políticas y estructuras de defensa en Sudamérica: Los casos paradigmáticos de Chile y Venezuela y su impacto regional*. En F. Calle, J. Siaba y J. Elías (Comps.). *América Latina en vísperas del Bicentenario: Política, Economía y Seguridad*. Buenos Aires: Editado por Instituto de Política Internacional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Disponible en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/02%20-%20I-pol%20intern-07.pdf> ; (Consultado el 26-5-17).
- Díaz, L. (2016). *El derecho a los mínimos sociales*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Encuestas de Condiciones de Vida -ENCOVI- (Varios Años: 2014, 2015 y 2016). UCV, USB, UCAB, LACSO. Caracas: ENCOVI.
- España, L. P. (2014). *Encuesta sobre Condiciones de Vida -ENCOVI- Venezuela 2014; Pobreza y Programas Sociales*. Caracas: IIES-UCAB.
- Fisher, M. y Taub, Q. (2017). El colapso de Venezuela explicado en cinco pasos. *The New York Times*, 15-7-16.
- Gómez, L. y Patruyo, T. (2000). Entre la esperanza popular y la crisis económica: Transición política en Venezuela. *Cuadernos Cendes*. Año 17, Núm. 43, enero-abril, 199-246.
- Instituto Nacional de Estadística (2005). *Venezuela en cifras*. Núm. 2.
- Lucena, H. (2002). Confrontación y paros nacionales en Venezuela. Exploración preliminar. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 8, Núm. 15, 173-192.
- Lucena, H. (2008). Revolución Bolivariana y sindicalismo. Instituciones Laborales para el Siglo XXI *Revista VEREDAS*. Universidad Autónoma Metropolitana –UAM– Unidad Xochimilco. Núm. 16, primer semestre 2008, 85-106.
- Lucena, H. (2011). <http://hectorlucena.blogspot.com/2011/04/administracion-del-trabajo-de-la.html> (Consultado: 24-5-17)
- Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social (2016). *Informe situación de los conflictos laborales Venezuela*. Caracas. Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/conflictividad-social-en-venezuela-2016> (Consultado 2-6-17).
- OCDE (2015). *Estudios de la OCDE en materia económica. Reformas para un crecimiento más inclusivo*. Recuperado el 15 de enero de 2015, de: www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-colombia.htm.
- Proletariados Organizados al Rescate de Suttiss (POR-SUTTISS) Disponible en: <http://porsuttiss.blogspot.com/2016/> (Consultado 28-5-17).
- Provea (2014). Derecho de los pueblos indígenas. En *Informe anual*. Enero-Diciembre de 2014, 173-188. Disponible en: <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/08PueblosInd%20C3%ADgenasListo1.pdf> (Consultado 6-6-17).
- Puente, J. M. (2016). *Venezuela en colapso macroeconómico. ¿Qué se puede esperar?* Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari63-2016-puente-venezuela-en-colapso-macroeconomico-que-se-puede-esperar (Consultado 7-6-17).
- Sutherland, M. (2015). *La peor de las crisis económicas, causas, medidas y crónica de una*

ruina anunciada. Caracas: Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO). Disponible en: <https://alemcifo.wordpress.com/2016/02/17/2016-la-peor-de-las-crisis-economicas-causas-medidas-y-cronica-de-una-ruina-anunciada/> (Consultado 27-5-17).

Sitios WEB

Observatorio de Conflictos: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve>

Precio Dólar hoy: <https://www.preciodolar.com/dolar-hoy>

CENDA: <http://cenda.org.ve/>

Trabajo Cuenta Propia en Colombia: Caracterización, Análisis y Evolución Reciente

Self-Employment in Colombia: Characterization, Analysis and Recent Trends

Por Roberto Mauricio Sánchez Torres*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 19 de agosto de 2017.

RESUMEN

El trabajo cuenta propia representa una parte importante de las formas de inserción laboral en los países latinoamericanos. Este tipo de empleo es una alternativa a la falta de empleo y a las malas condiciones de trabajo en empleos asalariados. Sin embargo, son empleos de bajas remuneraciones y que se realizan en deficientes condiciones de trabajo. En este artículo de investigación, se analiza el trabajo cuenta propia en Colombia, su evolución reciente, y se realiza una caracterización de este tipo de empleo en contraste con el trabajo asalariado.

Palabras clave: *Colombia, Trabajo Cuenta Propia, Informalidad.*

ABSTRACT

Self-employment represents a significant portion in Latin American labor markets. This kind of work is an alternative for lack of em-

ployment and poor working conditions in wage-earning employment. However, those are employments with low remunerations and they are made in bad environment conditions. This paper analyses self-employment in Colombia, its recent trends, and a characterization of this kind of work is showed. Throughout the article self-employment is compared with wage-earning employment.

Keywords: *Colombia, Self-Employment, Informality.*

Introducción

El mercado laboral en América Latina presenta una estructura dual (moderna-marginal), con elevada participación de empleo informal, precario, cuenta propia, con relaciones no modernas y bajas remuneraciones (Farné, 2012; Neffa, 2010; Perry, *et. al.*, 2007; Tokman, 2008). Lo anterior fue resultado del proceso de urbanización (exceso de fuerza de trabajo) y

* Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: rmsanchez@unisalle.edu.co

la carencia de un aparato productivo industrial y/o intensivo en mano de obra asalariada (escasez de demanda). En ese contexto, el trabajo por cuenta propia se convirtió en una alternativa de generación de ingreso para un número no menor de trabajadores, resultado del dualismo de la economía, de la conformación de una estructura productiva especializada y con baja generación de valor agregado y de procesos de migración urbana.

Este tipo de trabajo, que ha sido muy importante en las economías campesinas del sector rural, se convirtió también en una forma de inserción laboral generalizada en gran parte de las ciudades de los países latinoamericanos. Por oposición al trabajo asalariado, el trabajo cuenta propia “no moderno”, surgió como una estrategia de los hogares para generar medios de vida, pero también este tipo de trabajo es el resultado de una mezcla de componentes tradicionales y modernos, y es el contrapeso que en muchos países latinoamericanos se vislumbra frente al desempleo y las bajas remuneraciones en el empleo asalariado (Saraví, 1996; Weller, 2004).

En este artículo de investigación, se presenta un estudio de identificación, caracterización y evolución del trabajo cuenta propia en Colombia. En primera instancia, se presenta la magnitud y evolución reciente de este tipo de empleo (2002-2005 y 2008-2016), así como del asalariado, se ilustran las transiciones de entrada a estas posiciones ocupaciones y los cambios en las remuneraciones promedio. Posteriormente, se destaca su composición según área geográfica (urbano-rural), rama de actividad, sexo, nivel de calificación, niveles de remuneración, condiciones de trabajo (seguridad, inestabilidad, antigüedad, espacio físico, satisfacción, etcétera); a lo largo de todo el documento se busca establecer las características distintivas de este tipo de empleo contrastándolo con el empleo asalariado.

Evolución reciente del desempleo, el ciclo económico y la composición del empleo por posición ocupacional

Colombia ha tenido una composición dual del mercado de trabajo: por un lado, trabajadores asalariados de empresas privadas con capacidad de acumulación y producción de escala, trabajadores del sector público en diferentes niveles de la administración gubernamental y trabajadores asalariados de diferentes tipos de establecimientos, ramas de actividad y niveles de articulación heterogénea. De otro lado, se encuentran los trabajadores independientes (empleadores y cuenta propia) y todos los trabajadores con relaciones laborales no modernas (familiares, servicio doméstico, jornaleros), que presentan grandes diferencias en su inserción laboral, teniendo como extremos a los empleadores cuyo ingreso se deriva en parte del uso de medios de producción, y en el otro extremo, los trabajadores que están sujetos a relaciones serviles que tienen elevados niveles de vulnerabilidad, dependencia económica de hogares, y están sujetos a la discrecionalidad de sus empleadores que en muchos casos no son unidades productivas.

Los trabajadores cuenta propia se encuentran en una situación intermedia entre la extrema vulnerabilidad de los trabajadores inmersos en relaciones serviles, y los empleadores que tienen una gran capacidad de decisión en su elección laboral y gozan de mayores niveles de ingreso y condiciones laborales. Los trabajadores cuenta propia se insertan laboralmente por una gran variedad de razones en esta actividad: falta de empleo, razones tradicionales y familiares en el desarrollo de su actividad, búsqueda de flexibilidad (horario, actividades, esfuerzo) en su empleo, y en definitiva por preferencias limitadas por factores estructurales (Bourdieu, 2001; Fields, 2012; Weller, 2004).

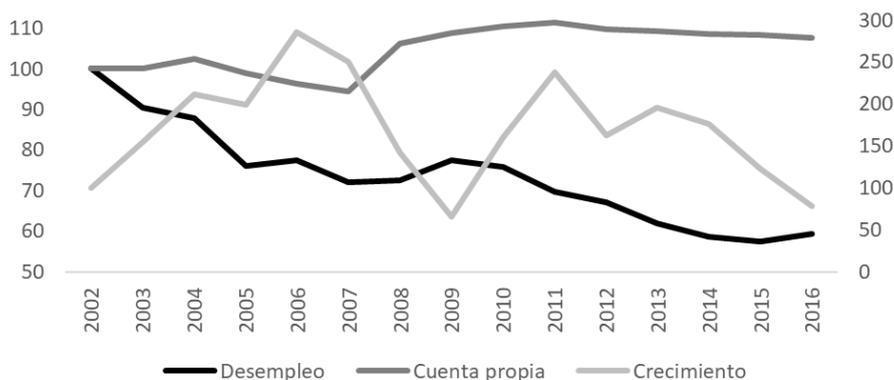
En América Latina, el exceso de fuerza de trabajo, la urbanización y la falta de un apa-

rato productivo moderno, ha conducido a la extensión y al sostenimiento del trabajo cuenta propia como una alternativa inmediata y económicamente viable para la generación de ingresos (Portes y Schaufler, 1993; Tokman, 2008). Desde la década de los noventa, el trabajo cuenta propia se ha mantenido incluso con una participación superior a la del empleo asalariado, indicando la relevancia de este tipo de empleos en la estructura ocupacional.

En la Gráfica 1, se observan los cambios en las cifras de desempleo (desocupados sobre población activa), ciclo económico (variaciones en los niveles de crecimiento económico) y trabajo cuenta propia (% del empleo total). Lo

que se observa en la tendencia de los últimos 15 años es una reducción de la tasa de desempleo, un mantenimiento e incluso leve aumento de la participación del empleo por cuenta propia, en medio de un contexto económico con elevada volatilidad económica. Una de las razones por las que se ha reducido el nivel de desempleo es la generación de empleo cuenta propia, el aumento de la participación laboral derivada de la transición y bono demográfico y la insuficiente capacidad para la generación de empleo asalariado que conduce al trabajo cuenta propia como alternativa de inserción laboral.

Gráfica 1
Desempleo, ciclo económico y trabajo cuenta propia
(2002=100)



Nota: En el eje secundario se observa el índice de crecimiento económico.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

En la Gráfica 2, se ilustran los cambios en la participación del empleo según posición ocupacional. Se observa la persistencia de los niveles del empleo cuenta propia en la última década y media. A pesar del efecto de la crisis internacional que se reflejó en la reducción del

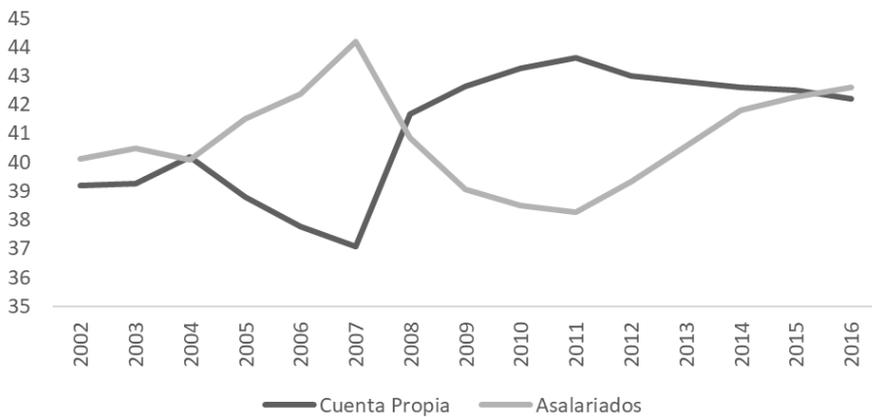
empleo asalariado entre 2008 y 2011, esto no sucedió con el empleo cuenta propia, que tuvo un efecto anticíclico, evitando aumentos en la tasa de desempleo. Lo anterior evidencia que una parte importante del empleo cuenta propia resulta ser una alternativa laboral frente al

desempleo y la falta de generación de ingresos en el empleo asalariado.

A partir de lo anterior, resulta interesante la forma como se presentan las transiciones en el mercado laboral a través de un análisis dinámico (con información estática). En el merca-

do de trabajo se presentan articulaciones que contrario a ser fijas, cambian permanentemente de estatus, por lo que el mercado de trabajo presenta una dinámica permanente que puede dar cuenta de los cambios en el mediano plazo de la composición del empleo.

Gráfica 2
Posición ocupacional de trabajadores en Colombia (%)

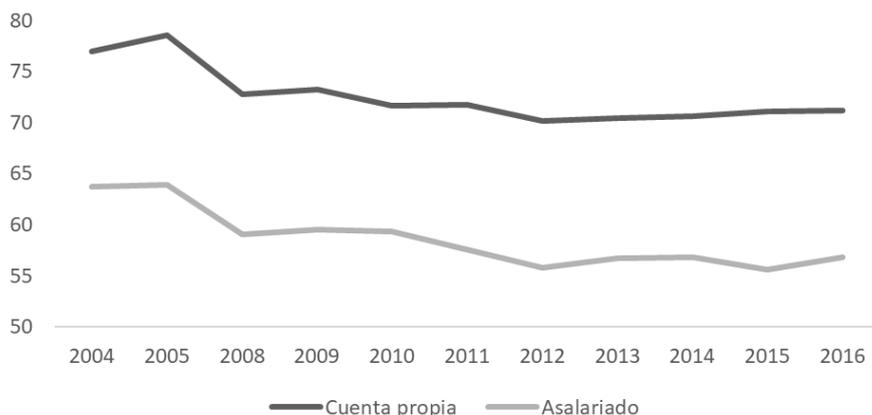


Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

En la Gráfica 3, se observa que una de las características del empleo asalariado, en contraste con el cuenta propia, es que presenta mayor rotación e inestabilidad. Esto puede ser resultado en parte de la forma como los trabajadores conciben un cambio de empleo, que en el caso de los trabajadores cuenta propia se deben presentar cambios más drásticos para que se perciban como cambios reales en el empleo, respecto a la percepción que pueden tener de

la misma situación los asalariados. Uno de los cambios recientes es la reducción de la estabilidad laboral de todos los trabajadores, y en particular de los asalariados. Si se contrasta la situación en el empleo entre el año vigente y el año anterior, el 57% de asalariados y el 71% de cuenta propia tienen el mismo empleo, porcentaje que se ha reducido en el periodo reciente.

Gráfica 3
Permanencia en el empleo asalariado y cuenta propia

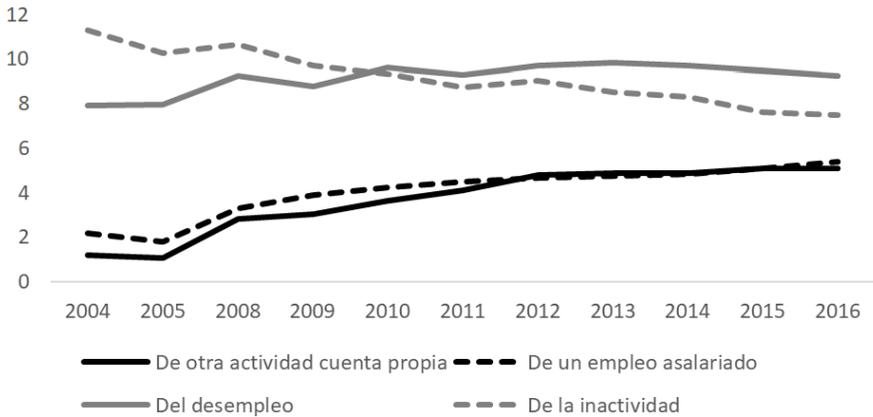


Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

La mayor inestabilidad y flexibilidad laboral se puede observar no solamente con la reducción de la permanencia en el empleo, también del tipo de transiciones que se presentan dentro de las posiciones ocupacionales, lo que se presenta en las gráficas 4 y 5. Especialmente, en el caso de los trabajadores asalariados, ha aumentado en una gran proporción los trabajadores que cambian de empleo en la misma posición ocupacional de un empleo u otro, las entradas al empleo asalariado de otro empleo

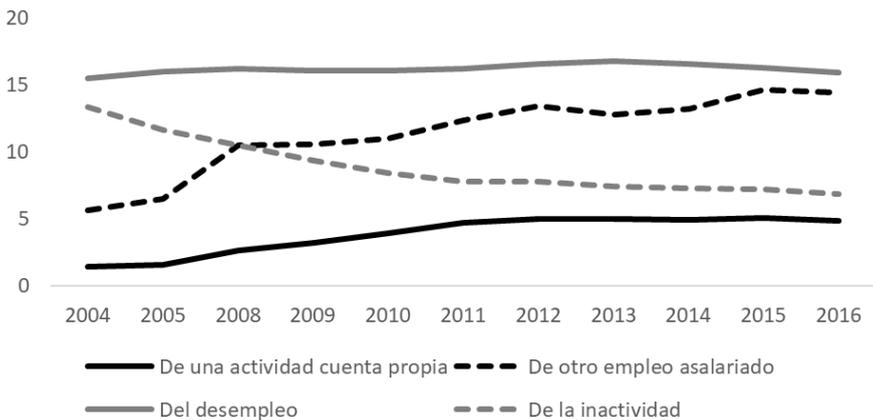
en dependencia llegan a ser tan altas como las de los desocupados que encuentran trabajo como asalariados. Una de las características más destacadas de los últimos años es la reducción (aunque sigue siendo importante) del denominado “bono demográfico”, que se observa en las transiciones tanto de la cuenta propia como de los asalariados, con una secular reducción de la inserción laboral de personas inactivas (ver gráficas 4 y 5).

Gráfica 4
Transiciones hacia el empleo cuenta propia



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

Gráfica 5
Transiciones hacia el empleo asalariado



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

De otro lado, si bien la gran parte de trabajadores que se insertan en una actividad cuenta

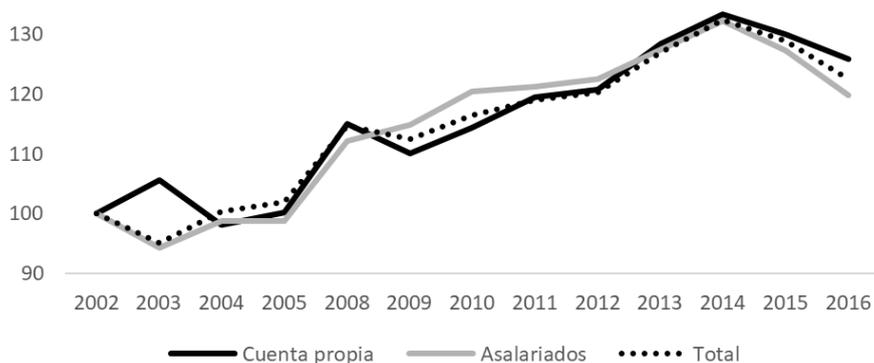
propia o como asalariados provienen de episodios de desempleo, esa participación se ha

mantenido en los últimos años, teniendo una mayor importancia en el empleo asalariado. En definitiva, el cambio más importante que se observa en las transiciones de los nuevos trabajadores cuenta propia y asalariados, con cambios en la posición ocupacional y cambios en el empleo dentro de la misma posición, lo que evidenciaría la fragilidad en la estabilidad del empleo y el trabajo en el tiempo, esto se puede potenciar con diferenciaciones en remuneraciones derivadas no solamente de brechas productivas, también de segmentación, segregaciones o discriminaciones en el mercado de trabajo.

En la Gráfica 6, se observa que el ingreso laboral horario promedio entre 2002 y 2016 según posición ocupacional (asalariados, cuenta propia). En la última década y media, se ha presentado un inestable aumento de las remuneraciones promedio para los trabajadores colombianos. Las variaciones han sido las

mismas para los trabajadores cuenta propia y para los asalariados, manteniéndose la brecha las categorías ocupacionales, en promedio, un trabajador cuenta propia recibe remuneraciones horarias inferiores en 40% respecto a las remuneraciones horarias del promedio de trabajadores asalariados, mostrando la generación de bajos ingresos y las vulnerabilidades económicas que enfrentan este grupo de trabajadores en el país. Si bien hay un aumento real de las remuneraciones promedio, ese aumento ha sido inestable y presenta grandes desigualdades, no para todos los individuos su remuneración ha aumentado, aunque en el promedio aumente, lo que se explica por la persistencia en la desigualdad del ingreso laboral. Un rasgo de los últimos dos años es la reducción de las remuneraciones horarias, articulado a la ralentización del crecimiento económico y simultáneo al aumento de la inestabilidad en los puestos de trabajo.

Gráfica 6
Índice de remuneraciones promedio por posición ocupacional



Nota: Para el índice 2002=100

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

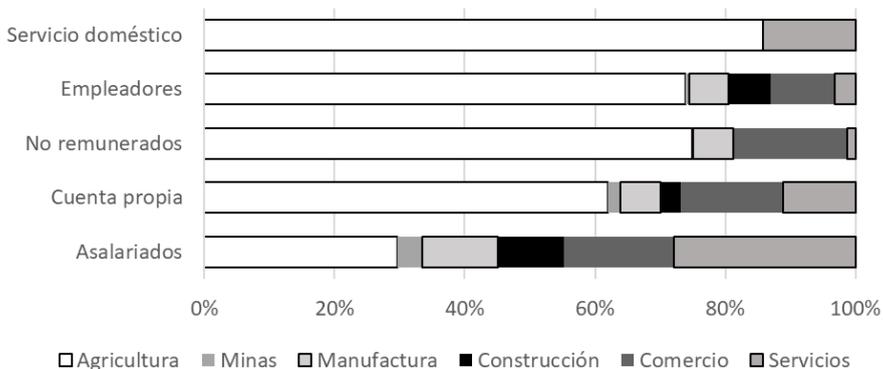
Posiciones ocupacionales y ramas de actividad en áreas rurales y urbanas de Colombia

Cada posición ocupacional tiene características distintivas que se articulan con las formas de inserción a la actividad, a las oportunidades y a las potencialidades del empleo, así como las posibilidades de generar bajos o elevados ingresos, vinculados a los niveles de productividad de la actividad de trabajo. En las áreas rurales predomina el empleo cuenta propia y no remunerado, mientras que en las áreas urbanas hay una composición dual entre el empleo asalariado y las actividades cuenta propia

en las que hay grandes heterogeneidades, pero que en promedio son de bajos ingresos.

En las áreas rurales, gran parte del trabajo se realiza por cuenta propia y en la agricultura. Sin embargo, hay otras posiciones ocupacionales dentro de las que se destaca el empleo sin remuneración en la agricultura (75%) y en el comercio (17%), una parte importante de trabajadores rurales se ocupa como jornalero, con pago diario y con niveles muy bajos de remuneración. La única posición ocupacional donde la agricultura no es la rama de actividad mayoritaria en su composición, es el de los asalariados, donde el 45% de trabajadores se ocupa en el sector terciario y el 30% en la agricultura.

Gráfica 7
Composición de posiciones ocupacionales según rama de actividad en áreas rurales



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

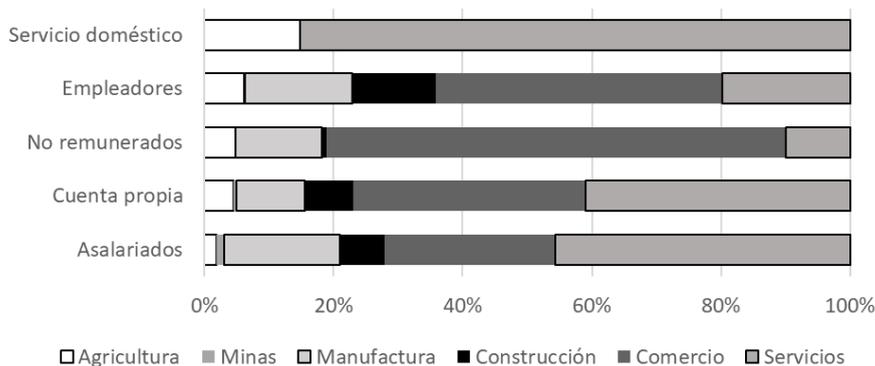
En las áreas urbanas también hay un elevado (pero inferior) rol de los trabajadores por cuenta propia, en este caso hay mayor heterogeneidad en la composición. Tal como lo indican Portes y Schaufler (1993), en este tipo de actividades hay simultaneidad de actividades de subsistencia, con gran marginali-

dad y bajos ingresos, así como en otros casos algunos trabajadores cuenta propia realizan actividades que representan una alternativa económicamente viable frente a las bajas remuneraciones y las condiciones de trabajo de empleos asalariados. Una característica de este tipo de empleos urbanos es que se realiza en su

gran mayoría en el sector terciario (77%), con particular rol del comercio (36%). Otras formas de inserción laboral no modernas como el trabajo no remunerado y el servicio doméstico se realizan en su gran parte en el sector terciario (Weller, 2004). En el caso del comercio cuenta propia, los “bajos costos de entrada” y la posibilidad de la inmediatez en generar ingresos, permite a los trabajadores concebirlo

como una alternativa directa frente a la falta de empleo y/o la baja calidad en el empleo asalariado, así como una alternativa para el efecto “trabajador adicional” que se presenta en los periodos de ciclo recesivo generando un aumento de la población previamente inactiva que busca empleo (la cuarta parte de nuevos trabajadores cuenta propia provienen de la inactividad).

Gráfica 8
Composición de posiciones ocupacionales según rama de actividad en áreas urbanas



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

Caracterización del trabajo por cuenta propia en Colombia

Los trabajadores cuenta propia reciben, en promedio, menores remuneraciones que los trabajadores asalariados, y enfrentan en la mayoría de los casos vulnerabilidades sociales y económicas derivadas de la falta de acceso a empleos bien remunerados y de la incertidumbre que en algunos casos hace parte esencial de este tipo de ocupaciones (como los trabajadores tercerizados, los subcontratistas en actividades externalizadas y los tra-

bajadores con actividades informales). No obstante, como se ha resaltado a lo largo de este artículo, hay heterogeneidades dentro de esta forma de inserción laboral, dependiendo de las formas de trabajo, remuneración y de las características mismas de la actividad.

Formas de trabajo e ingresos medios

En la Tabla 1 se observan las formas de trabajo y/o remuneración del empleo cuenta propia en Colombia, para el total nacional y por área geográfica (urbana y rural). Se observa que gran parte de los trabajadores

declara que trabaja en su oficio, esto es, que trabaja por su cuenta en una actividad de la que tiene experticia, en este caso la actividad es la producción de bienes y/o servicios, se incluyen todas las formas de producción artesanal como los zapateros, herreros, sastres, ebanistas, los campesinos que realizan su actividad en su propiedad y las actividades de servicios como los taxistas, los peluqueros, los limpiavidrios, los artistas independientes; la proporción de esta actividad en el total es similar en áreas rurales y urbanas siendo para el total nacional de 58,6% del total de trabajadores por cuenta propia. Otra actividad con elevada participación, pero que tiene más relevancia en áreas urbanas que rurales es los cuenta propia que tienen un negocio propio, en este caso son todos los cuenta propia que están en el sector comercio realizando su actividad laboral a partir del uso de algún recurso con el que cuentan para poder ejecutar su actividad mercantil, en el caso de áreas rurales un poco más de la tercera parte de trabajadores se dedica a esta actividad, mientras que en el caso de los trabajadores urbanos es el 18% de cuenta propia.

El resto de las formas de trabajo tiene menor participación en las áreas rurales,

pero sí tiene un peso importante en el caso del trabajo urbano. Esas formas de trabajo por cuenta propia tienen estrecho vínculo con formas de trabajo precarizado y tercerizado, se incluyen los contratistas subcontratados, muchos de los que realizan su actividad como independientes, pero que dependen directamente de un empleador o empresa; los que trabajan por destajo y su nivel de producción varía según la demanda de sus compradores que en algunos casos toma la forma de monopsonio (único comprador); quienes trabajan por comisión según lo que realicen como cuenta propia, pero que tienen que dar cuentas de su actividad a una empresa; y quienes venden por catálogo, que trabajan ofreciendo productos de marcas de productos, en algunos casos muy reconocidas, realizan su actividad en simultáneo con otras actividades como actividades de cuidado y que deducen su ínfimo ingreso de las ventas que realizan. Gran parte de esas actividades mencionadas, que ocupan a más de 1,7 millones de colombianos, representan formas de deslaboralización y tercerización laboral a través de las cuales se reduce el costo de la fuerza de trabajo incumpliendo o eludiendo la legislación laboral¹.

1 Esto únicamente para el caso de los trabajos cuenta propia de este tipo, lo mismo sucede en una parte de los cuenta propia que “trabajan en su oficio”; sumado a la precariedad laboral de los trabajadores informales asalariados.

Tabla 1

Formas de trabajo por cuenta propia

	Rural			Urbano			Total		
	%	Número	Ingreso mensual promedio	%	Número	Ingreso mensual promedio	%	Número	Ingreso mensual promedio
Por honorarios o prestación de servicios	3,7	89.390	638.280	10,1	687.569	1.884.360	8,4	776.959	1.730.944
Por obra, piezas o destajo	1,4	35.641	474.669	4,4	296.589	618.996	3,6	332.230	605.330
Por comisión	0,7	18.083	417.607	4,5	306.275	757.160	3,5	324.358	738.673
Vendiendo por catálogo	1,2	29.320	144.388	4,1	277.913	206.426	3,3	307.233	200.306
Trabajo en su oficina	57,9	1.416.680	316.357	58,9	4.011.927	504.645	58,6	5.428.607	453.419
Tiene un negocio propio	35,0	857.040	345.456	18,1	1.234.418	803.517	22,6	2.091.458	612.263

Nota: Las cifras son para 2015, y el ingreso mensual es en pesos colombianos de ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

Si se observan los niveles de remuneración mensual promedio, se encuentra que independientemente de la actividad y la forma de trabajo, en las áreas rurales hay menores remuneraciones, y en el caso de quienes realizan su actividad en su propio negocio la brecha puede llegar a ser de 60%. Un caso de excepcional ingreso promedio elevado dentro de los trabajadores cuenta propia, es el caso de quienes trabajan por honorarios o prestación de servicios, quienes tienen ingresos medios superiores incluso al de los asalariados; estos trabajadores en gran proporción (72%) tienen niveles educativos superiores a secundaria completa, realizan su actividad para un solo empleador e incluso en el sector público, no hay reconocimiento de la relación de dependencia ni de los derechos como trabajador, y una parte de su ingreso se destina a pagar su afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones. Este es un caso que se podría denominar “encubierto” de precariedad laboral, en el que se encuentran el 4,2% del total de trabajadores urbanos de Colombia.

En el resto de las formas de trabajo de los cuenta propia hay ingresos mensuales medios inferiores al promedio del ingreso de asalariados. Hay que destacar que parte del ingreso de los trabajadores cuenta propia que se computa como ingreso laboral, proviene del usufructo de inversiones realizadas en medios de producción para poder realizar su actividad, y que por ínfimas que sean, tienen algún nivel de retorno, medios sin los cuales la actividad no se podría realizar en las mismas condiciones, y que de no existir, el ingreso sería inferior, por esa razón el ingreso de los cuenta propia muchas veces se sobreestima incluyendo todo el ingreso de tipo laboral (Piketty, 2015).

El grupo con menor remuneración mensual promedio es el de vendedores por catálogo, lo que se explica no solamente por los ínfimos ingresos como porcentaje del valor de las ventas, también porque son actividades ocasionales que se realizan en la mayoría de

situaciones con traslape de actividades de cuidado y de sociabilidad (Orsatti y Silva, 2009). En el caso de los trabajadores artesanos (que realizan su oficio), su nivel de remuneración mensual promedio es bajo, en el caso urbano es menos de 2 veces la línea de pobreza, por lo que gran parte de ese 58,6% de trabajadores cuenta propia presentan elevados niveles de vulnerabilidad económica.

Caracterización de trabajadores cuenta propia y asalariados en Colombia

Los trabajadores cuenta propia tienen características que los distinguen si se contrasta con la composición de los trabajadores asalariados. Los trabajadores cuenta propia poseen una composición etaria de grupos de edades avanzadas, tienen menores niveles educativos y una menor afiliación al sistema de seguridad social.

Dentro de las características personales en las que no hay mayor diferencia entre cuenta propia y asalariados se encuentra el sexo. Solamente hay una participación superior de hombres en el caso de los cuenta propia de 1,8 puntos porcentuales, aunque la diferencia es estadísticamente significativa, no representa una diferencia importante si se compara con

otras características. Respecto a los niveles etarios, más de la mitad de los cuenta propia tienen más de 40 años, e incluso una importante fracción de 13% tiene más de 60 años, lo que ilustra que este tipo de actividades resulta ser una opción frente a la falta de empleo y los problemas de enganche laboral que tienen las personas de edad avanzada, quienes no encuentran empleos en dependencia, o que con el tiempo hacen la transición de empleos asalariados a actividades independientes (Lasso, 2012).

Uno de los rasgos característicos de los trabajadores cuenta propia es su bajo nivel de escolaridad, de ahí que tengan problemas en su inserción en actividades asalariadas, presenten mayor exclusión y bajos niveles de ingreso. No obstante, como se indicó previamente, una parte distintiva de los cuenta propia (los contratistas por honorarios y órdenes de prestación de servicios), tienen niveles elevados de calificación, el 11,3% de los cuenta propia tiene algún nivel de escolaridad terciaria. La diferencia de niveles educativos con los asalariados es elevada, mientras que 69% de asalariados tiene al menos secundaria completa, el 60% de cuenta propia tiene estudios de secundaria incompleta o niveles inferiores.

		Cuenta propia	Asalariados	Diferencia
Sexo	Hombre	60,2	58,4	1,8***
	Mujer	39,8	41,6	-1,8***
Edad	Menos de 16 años	1,3	1,0	0,3***
	Entre 17 y 28 años	19,2	35,6	-16,4***
	Entre 29 y 40 años	26,1	34,2	-8,1***
	Entre 40 y 60 años	40,4	27,1	13,3***
	Más de 60 años	13,1	2,1	10,9***
Nivel de escolaridad	Primaria incompleta	24,8	7,0	17,7***
	Primaria completa	16,7	8,8	7,9***
	Secundaria incompleta	18,9	15,2	3,7***
	Secundaria completa	28,4	46,8	-18,4***
	Técnica o tecnológica	8,3	16,3	-8,0***
	Profesional completa o incompleta	3,0	5,9	-2,9***
Afiliación a seguridad social	Salud (% de afiliados)	90,7	94,9	-4,2***
	Pensiones (% de afiliados)	11,8	67,2	-55,5***

Nota: ***: Diferencia estadísticamente significativa al nivel de confianza de 99%.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

Respecto a la afiliación al sistema de seguridad social, no hay una diferencia muy grande en el caso de la afiliación a salud entre trabajadores cuenta propia y asalariados (4,2 puntos porcentuales mayor para los asalariados). Lo anterior se explica por la existencia del régimen no contributivo de salud (subsidiado) en el que está más de la mitad de cuenta propia, por su situación de bajos ingresos y vulnerabilidad económica. Situación diferente en el sistema pensional donde no existe el régimen no contributivo y solamente el 11,8% de cuenta propia tiene afiliación al sistema, y en este grupo están quienes tienen elevados niveles educativos, mayores ingresos mensuales y tienen

contrato de prestación de servicios, por lo que están obligados a cotizar al sistema para poder ser contratados. Esta situación ilustra los grandes problemas futuros que implica la falta de cotización al sistema pensional, actualmente más de 8 millones de trabajadores cuenta propia tendrán que prolongar su tiempo de trabajo para sobrevivir o depender de algún tipo de ayuda institucional o no institucional en su vejez. La inexistencia de políticas laborales de protección de los trabajadores cuenta propia vulnerables (de la fracción que realmente se inserta por falta de oportunidades y de exclusión en el mercado laboral) contribuye a que el problema previsional en el país persista

y sea más manifiesto con el aumento del envejecimiento poblacional. En el caso de estos trabajadores, la inmediatez de la generación de ingresos para el gasto cotidiano hace que la protección social se vea como un lujo o un aspecto sin urgencia en su cotidianidad.

Las características de la actividad del trabajo de los trabajadores cuenta propia difieren notablemente de las de los asalariados. Lugares de trabajo “no clásicos o no tradicionales” (De la Garza, 2010; 2011), menor intensidad de la ocupación y mayor antigüedad o estabilidad aparente, caracterizan la labor de los cuenta propia. En promedio, los trabajadores cuenta propia realizan su actividad con una intensidad de 42,1 horas semanales, mientras que para los asalariados ese promedio es de 48,6. El 16% de trabajadores cuenta propia realiza su labor en menos de 20 horas semanales, lo que se refleja en las mayores tasas de subempleo horario², 13% en el caso de los cuenta propia y 5,3% en el de los asalariados. El elevado porcentaje de trabajadores cuenta propia que se ocupan en actividades de baja intensidad se explica porque esta actividad es una alternativa de generación de ingresos para población que incluso dedica más tiempo a actividades domésticas y donde hay fuerte traslape en la actividad laboral y la reproducción doméstica (Orsatti y Calle, 2004; Lautier, 2003). No obstante, el porcentaje de estos trabajadores sobreocupados es similar que el caso del grupo de asalariados, alrededor del 30% de trabajadores cuenta propia y asalariados trabajan más de 8 horas diarias en 6 días de la semana.

Una característica del trabajo cuenta propia es la persistencia de la actividad en el tiempo.

Como se indicó previamente, hay más transiciones (salidas y entradas) en el empleo asalariado, donde ha aumentado la inestabilidad en el empleo y ha aumentado la rotación entre puestos de trabajo asalariados, así como mayores episodios de desempleo. Casi la mitad de trabajadores cuenta propia lleva más de 4 años realizando la misma actividad, mientras que el 62% de asalariados lleva menos de 2 años en el mismo empleo. Mientras que el promedio de antigüedad de los cuenta propia es 4,3 años, el de los asalariados es un poco más de 1 año y 8 meses. Esto puede ser explicado por la mayor inestabilidad de los trabajadores asalariados, pero también porque para que los cuenta propia perciban un cambio de empleo, éste tiene que ser más drástico, por lo que hay que tener cautela a contrastar lo que se concibe como antigüedad en el trabajo según el tipo de ocupado.

Un rasgo con notable diferencia entre asalariados y cuenta propia es el lugar en el que se realiza la actividad. La mayoría de trabajadores asalariados ejecuta su actividad en un local, oficina o fábrica, mientras que los cuenta propia lo hacen en un conjunto diverso de sitios “no clásicos” con importante magnitud en cada caso (De la Garza, 2011). Derivado de la importancia de la agricultura en el cuentapropismo, una quinta parte de estos trabajadores realizan su actividad en el campo o en área rural. Una proporción similar lo hace en la misma vivienda donde habita, mostrando el importante traslape en la reproducción doméstica y su actividad de trabajo, así como un 12% trabaja en otras viviendas, indicando en ambos casos la importancia de las economías familiares y populares en el trabajo por cuenta propia (Coraggio, 1994). El lugar de trabajo es fundamental porque de esta forma se puede tener una idea de las condiciones y medio ambiente de trabajo, en el caso de los cuenta propia, se observan lugares “no clásicos” y en la mayor parte de situaciones enfrentando problemas de contaminación visual, auditiva,

2 En este caso, quienes tienen subempleo horario son los trabajadores que realizan su actividad en menos de 48 horas, están insatisfechos con su empleo actual porque buscan trabajar más horas y estarían disponibles para realizar otra actividad con mayor intensidad horaria.

ambiental, adversidades climáticas y mayores riesgos frente a accidentes en el trabajo; uno de los grupos que claramente enfrenta de manera más notable esta situación son los trabajadores

que realizan su actividad de trabajo en la calle, que representan el 16% de trabajadores cuenta propia y el 6% de asalariados.

		Cuenta propia	Asalariados	Diferencia
Subempleo	Horario	13,0	5,3	7,6***
	Calificación	16,9	17,0	-0,1
	Ingreso	29,8	23,6	6,2***
Afiliación a sindicato o gremio de trabajadores		2,3	3,1	-0,8
Lugar de trabajo	En su vivienda	19,4	1,6	17,9***
	En otras viviendas	12,3	3,4	8,9***
	Local, oficina, fábrica	20,6	72,3	-51,7***
	En la calle	15,8	5,9	9,9***
	En un vehículo	9,1	5,6	3,5***
	En el campo o área rural	20,3	4,6	15,7***
	En otros sitio	2,5	6,5	-4,0***
Intensidad en el trabajo	Menos de 20 horas	16,0	4,2	11,8***
	Entre 20 y 35 horas	15,9	4,7	11,1***
	Entre 35 y 48 horas	38,0	61,6	-23,6***
	Más de 48 horas	30,1	29,5	0,6***
	Intensidad promedio	42,1	48,6	-6,6***
Antigüedad	Menos de 6 meses	16,1	28,3	-12,2***
	Mas de 6 meses y menos de 2 años	23,0	33,6	-10,7***
	Entre 2 y 4 años	12,1	14,1	-2,0***
	Más de 4 años	48,8	24,0	24,9***
	Años de antigüedad promedio	4,3	1,7	2,6***

Nota: ***: Diferencia estadísticamente significativa al nivel de confianza de 99%. Salvo que se indique lo contrario, las cifras corresponden a los porcentajes de composición de cada grupo de trabajadores.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

Otras características están más vinculadas con problemáticas generales que con la misma situación de los trabajadores cuenta propia. Los problemas de sobrecalificación y las trayectorias laborales conducen a que distintos grupos de trabajadores tengan insatisfacción con su empleo porque no despliegan todas sus potenciales habilidades físicas y cognitivas en su actividad laboral. El 17% de trabajadores asalariados y cuenta propia son subempleados por calificación, en este caso no hay diferencia entre los grupos de trabajadores, en parte por los bajos niveles educativos de los cuenta propia. Otra característica donde no hay diferencia significativa entre asalariados y cuenta propia es la pertenencia a un sindicato o gremio de trabajadores, que en Colombia es una de las cifras más bajas de América Latina, menos del 3% de trabajadores tiene algún tipo de vínculo colectivo, lo que es un gran problema al ser el trabajo uno de los medios principales de sociabilidad y construcción de identidades (De la Garza, 2011).

Como se analizó a partir de la Tabla 1, los trabajadores cuenta propia tienen, a pesar de las heterogeneidades, bajos niveles de ingreso, y la diferencia con los asalariados es alrededor del 40% en el promedio, y se ha mantenido a lo largo de la última década y media (Gráfica 6). De acuerdo con lo ilustrado en la Tabla 1 y 4, los niveles de remuneración de los trabajadores cuenta propia divergen en función de los

niveles educativos y las formas específicas de inserción a la actividad, así como de las formas de remuneración. En el caso de los niveles de escolaridad, se observa que entre menor es el nivel de escolaridad más grande es la brecha entre el ingreso promedio de los cuenta propia respecto a los asalariados. El caso donde la diferencia es mayor es en el de los trabajadores con más bajo nivel educativo para quienes la brecha con los asalariados es de 47,5%, para estos trabajadores su remuneración mensual es alrededor de 1,5 veces la línea de pobreza urbana, lo que evidencia que son el grupo de mayor probabilidad de pertenecer al grupo de trabajadores pobres (Sánchez, 2015). La diferencia en el ingreso medio entre asalariados y cuenta propia se reduce para mayores niveles de educación, pero no deja de ser una diferencia considerable de cerca de 18%. Este resultado indicaría de manera preliminar la existencia de segmentación en el mercado laboral derivado de menores ingresos laborales por la pertenencia a un segmento del mercado de trabajo que se podría considerar secundario (Fields, 2009; Uribe, *et. al.*, 2007). Esas bajas remuneraciones se articulan a la mayor subocupación por ingreso que tienen los cuenta propia, en concreto el 30% de estos trabajadores está inconforme con su trabajo por los bajos ingresos que le genera, esto, a pesar de que la mayoría de casos lleva más de 2 años desarrollando la misma actividad.

Tabla 4			
Ingresos medios por niveles de escolaridad y posición ocupacional			
Nivel de escolaridad	Posición ocupacional		Brecha (% de asalariados)
	Cuenta propia	Asalariados	
Primaria incompleta	347.506	661.700	-47,5
Primaria completa	441.544	723.021	-38,9
Secundaria incompleta	491.441	702.800	-30,1
Secundaria completa	595.340	810.874	-26,6
Técnica o tecnológica	1.232.803	1.489.440	-17,2
Profesional completa o	2.801.810	3.410.907	-17,9

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2017).

Conclusiones

El trabajo cuenta propia ha sido una parte importante de la configuración de los mercados laborales en los países en desarrollo. Este tipo de empleo fue el resultado de la falta de consolidación de un aparato productivo moderno, de la marginalidad de ciertos grupos poblacionales, y del deterioro de las condiciones del empleo en relación de dependencia. En el periodo reciente, este tipo de empleo en Colombia se ha mantenido como la fuente de empleo para el 42% de trabajadores, es el refugio para el 33% de desocupados, y la primera experiencia laboral para 1 de cada 2 nuevos ocupados en el país.

A pesar de las heterogeneidades, en este tipo de posición ocupacional tiene sobrerrepresentación de la agricultura y el comercio, además tiene bajas remuneraciones medias, y en él se ocupan trabajadores con bajos niveles educativos y gran parte de la población que se ocupa de esta forma es mayor a 40 años. En este tipo de inserción laboral no solamente se encuentran trabajadores ocupados por exclusión y en condiciones de marginalidad, ocupándose en el rebusque y construyendo formas autónomas de generación de ingreso; también está integrado por ocupados subcontratados, tercerizados, con dependencia económica, y que en una parte importante constituyen formas encubiertas de precariedad laboral.

Los bajos niveles de remuneración, las malas condiciones y medio ambiente en el que se realiza la actividad, la baja asociatividad y representación, los elevados niveles de riesgo en la ejecución de la actividad, así como las formas de sobreexplotación y elusión de la normativa laboral, muestran la necesidad de formular políticas públicas para el cuentapropismo, entendiendo que detrás de este fenómeno general, hay fuertes heterogeneidades, y que las formas de trabajo, los niveles de remuneración y los factores asociados a este fenómeno tienen múltiples dimensiones. Por lo tanto, también es fundamental el análisis de estudios de caso que pongan de manifiesto la problemática alrededor del trabajo o los trabajos por cuenta propia, y así poder tener un diagnóstico adecuado para la formulación de políticas laborales sobre este tipo de inserción laboral.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Coraggio, J. (1994). Del sector informal a la economía popular: Alternativas populares de desarrollo social. *Nueva sociedad*. 131, 118-131.
- De la Garza, E. (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*. México: Anthropos.
- De la Garza, E. (2011). *Trabajo no clásico: organización y acción colectiva*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdes editores. Tomo I y II.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (en línea). (Consulta abril-junio de 2017). Disponible en: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/MICRODATOS
- Farné, S. (2012). *La calidad del empleo en América Latina a principios del siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fields, G. (2009). *Segmented labor market models in developing countries*. En H. Kincaid y D. Ross. (Eds.) *The Oxford handbook of the philosophy of economic science*. (pp.467-509). Oxford: Oxford University Press.
- Fields, G. (2012). *Working hard, working poor: A global journey*. Oxford: Oxford University Press.
- Lasso, F. (2012). *La dinámica del desempleo urbano en Colombia*. En L. Arango y F. Hamann (Eds.). *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones* (pp.131-166). Bogotá: Banco de la República.
- Neffa, J., Oliveri M., Persia, J. y Trucco, P. (2010). La crisis de la relación salarial: naturaleza y significado de la informalidad, los trabajos/empleos precarios y los no registrados. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Núm 1. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Orsatti, A. y Silva, O. (2009). Organización de trabajadoras de venta directa. *Serie Colectivos no organizados*. Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra, J. (2007). *Informalidad: Escape y exclusión*. Washington: Banco Mundial, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Portes, A. y Schauffler, R. (1993). Competing perspectives on the Latin American informal sector. *Population and Development Review*. 19 (1), 33-60.
- Sánchez, R. (2015). Identificación y caracterización de los trabajadores pobres en Colombia, 2002-2012. *Revista de Economía Institucional*. 17 (32). 295-315.
- Saraví, G. (1996). Marginalidad e informalidad: aportaciones y dificultades de la perspectiva de la informalidad. *Estudios Sociológicos*. 16 (41). 435-452.

- Tokman, V. (2008). *The informal sector*. En A. Krishna y J. Ros (Eds.). *International handbook of development economics*. Chaltenham: Edward Elgar Publishing.
- Uribe, J., Ortiz, C. y García, G. (2007). La segmentación del mercado laboral colombiano en la década de los noventa. *Revista de Economía Institucional*. 9 (16). 189-221.
- Weller, J. (2004). El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia. *Revista de la Cepal*. 84. 159-176.

Ataque aos direitos sociais e trabalhistas no Brasil

Attack on social and labor rights in Brazil

Por Marcio Pochmann*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.
Fecha de Aceptación: 03 de agosto de 2017.

RESUMO

Desde o ano de 2016 que o Brasil convive com sinais de ruptura democrática que terminaram encerrando o ciclo virtuoso anterior de crescimento econômico com inclusão social. Além disso, a retomada do receituário neoliberal tem sido destrutiva dos direitos sociais e trabalhistas, concomitante com elevado o desemprego e generalização dos postos de trabalho precários. A conexão do que ocorre no Brasil com as transformações mais gerais no mundo do trabalho permite ampliar o contexto pelo qual o capitalismo atual favorece o ataque aos direitos sociais e trabalhistas brasileiros. Em consequência, emergem reações que buscam reunir forças nem sempre suficientes para fazer frente ao rebaixamento das condições de vida e trabalho.

Palavras-chave: *Estado, Trabalho, Política, Direito.*

ABSTRACT

Since 2016, Brazil has been living with signs of a democratic rupture that ended the pre-

vious virtuous cycle of economic growth with social inclusion. In addition, the resumption of the neoliberal prescription has been destructive of social and labor rights, concomitant with high unemployment and generalization of precarious jobs. The connection of what occurs in Brazil with the more general transformations in the world of work allows us to broaden the context in which current capitalism favors the attack on Brazilian social and labor rights. As a result, there are reactions that seek to gather forces that are not always sufficient to face the downgrading of living and working conditions.

Keywords: *State, Work, Politics, Law.*

Apresentação

O presente artigo volta-se ao tema referente ao ataque dos direitos sociais e trabalhistas no Brasil desde a ruptura democrática instaurada em 2016. Para tanto, a análise temática encontra-se constituída por três partes, sendo a primeira referente à política de proteção social e trabalhista no capitalismo central e na

* Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas. Correio eletrônico: secretaria@fpabramo.org.br

perifeira como no Brasil. A segunda descreve as principais transformações em curso no mundo do trabalho. Na terceira e última arte encontram-se as proposições de mudanças dos direitos sociais e trabalhistas e de suas reações no Brasil. Nas considerações finais, os principais elementos fundantes do atual tema da proteção social e do trabalho no Brasil são destacados.

Políticas de proteção social e trabalhista

O entendimento a respeito da proteção social e do trabalho no capitalismo encontra-se associado a três determinantes fundamentais. O primeiro referente às históricas crises periódicas do capitalismo que revelam não apenas maiores dificuldades à classe trabalhadora, bem como oportunidades para a sua profunda reação e reestruturação.

Nestes momentos especiais, constata-se que as velhas formas de valorização do capital sinalizam esgotamentos ao passo que as novas formas ainda não se apresentam suficientemente maduras para dinamizar o sistema capitalista como um todo. Por conta disso, formas ainda mais sofisticadas de exploração da classe trabalhadora se encontram em experimentação, muitas delas subentendidas no movimento maior de financeirização do estoque da riqueza existente.

A aplicação dos novos métodos de intensificação e extensão no uso e remuneração da força de trabalho testa a capacidade de reação dos trabalhadores, exigindo, inclusive, o reposicionamento desafiador das instituições de organização e representação existentes atualmente no mundo do trabalho. No passado assistiu-se ao reposicionamento dos trabalhadores frente aos momentos de profundas crises e reestruturação do capitalismo mundial, como na Grande Depressão de 1873 a 1896 que terminou sendo superada por nova expansão econômica associada à Divisão Internacional do Trabalho entre a produção de manufaturas

nos países industrializados e a concentração da exportação de matérias primas e alimentos nos países agrários, como o Brasil.

Dado o conservadorismo da oligarquia rural prevaemente em grande parte dos países agrários, os esforços reformistas do final do século XIX terminaram sendo contidos às economias industrializadas frente ao novo ciclo de prosperidade. Mesmo assim, a modalidade de organização dos trabalhadores qualificados nos sindicatos de ofício, embora combativos e ousados, pouco conseguiu avançar em termos de elevação das condições de vida do conjunto da classe trabalhadora.

Além disso, com o avanço do processo de mecanização, o trabalho humano se tornou apêndice da produção urbana e industrial. Perdeu, assim, o protagonismo do trabalho humano consistente com as antigas sociedades agrárias. O resultado disso terminou sendo a instalação de enorme heterogeneidade no interior da classe trabalhadora, com mecanismos de proteção social e do trabalho proporcionados pelos sindicatos de ofício de atuação predominantemente anarcosindical (fundos de ajuda mútua e cooperativas de autoajuda) aos ocupados melhores inseridos no desenvolvimento capitalista. Ao contrário da brava elite operária sob a tutela dos sindicatos de ofício, permaneceu exposta à livre competição a parte majoritária da classe trabalhadora, sem organização, salvo momentos especiais, cuja organização e manifestação se apresentavam fundamentalmente espontânea e desconectada da elite operária em seus aguerridos sindicatos de ofício.

Na Grande Depressão iniciada em 1929, o mundo do trabalho experimentou novamente uma onda de inéditas lutas até então ao sistema capitalista que se mostraram capazes de impor um novo ciclo de prosperidade, com elevação das condições de vida no conjunto dos ocupados. A formação e extensão do fundo público, com o avanço da tributação sobre os ricos e a universalização das políticas de

oferta de bens e serviços públicos, concedeu ao Estado de bem-estar social a tarefa primordial de redução das desigualdades, sem alterar a natureza privada dos meios de produção.

O aparecimento e a difusão do novo sindicalismo, em oposição ao velho sindicato de ofício, permitiu a generalização dos contratos de trabalho responsável pela repartição menos desigual dos ganhos de produtividade dos ocupados. Esta nova realidade, embora centralizada nas economias de capitalismo avançado, não deixou de se manifestar também em países de industrialização tardia, como no Brasil.

Em menos de cinco décadas, alguns países em distintas regiões do planeta se tornaram urbanos, com áreas industriais avançadas. A instalação do sistema de proteção social e trabalhista e os avanços, mesmo que contidos, nas relações de trabalho, possibilitou uma plataforma de conquistas superiores ao período anterior de exploração dos trabalhadores herdado da grande crise do final do século XIX. Desta forma, os empregados assalariados passaram a contar com uma regulação mínima, capaz de oferecer jornada máxima de trabalho, limites às arbitrariedades patronais na contratação, demissão e aposentadoria. Em síntese, conquistas laborais jamais identificadas anteriormente no desenvolvimento capitalista, como a redução da jornada de trabalho e o pleno emprego da força de trabalho.

Na crise atual do capitalismo globalizado iniciada em 2008, o sistema de exploração defronta-se com novas possibilidades de protagonizar um novo salto no uso e remuneração da classe trabalhadora. Por meio da consolidação inédita do sistema de coordenação centralizada capitalista, com articulação e integração descentralizada da produção de bens e serviços pelo mundo, a força de trabalho convive com a experimentação de formas cada vez mais sofisticadas de intensificação e extensão laboral.

Em relação a isso, identifica-se a experimentação de formas de maior exploração capitalista do trabalho humano por meio do

avanço da terceirização e *Uberismo* do trabalho. Simultaneamente, o avanço da degradação das conquistas dos trabalhadores no ambiente de flexibilização e desregulação do sistema de proteção social e trabalhista que desafiam o formato tradicional de organização e representação dos interesses dos ocupados frente também à explosão sucessiva de manifestações sociais de natureza espontânea, desconectadas e desarticuladas de um projeto maior de transformação do capitalismo.

O segundo determinante fundamental da condição de proteção social e do trabalho refere-se aos distintos padrões de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo que estabelecem a base material pela qual a condição da proteção social e do trabalho pode se manifestar. Isso porque o processo de acumulação do capital pressupõe a existência de um centro dinâmico capaz de combinar desigualmente o conjunto da periferia territorial que o circunda. Em síntese, o centro dinâmico compreende três funções básicas: (i) o poder da moeda como meio de troca, reserva de valor e unidade de conta internacional, (ii) o poder militar capaz de impor pela força o que a diplomacia não alcança pelo diálogo e (iii) a capacidade hegemônica de produzir e difundir o progresso técnico.

Neste sentido que as revoluções industriais e tecnológicas se destacam, uma vez que restabelecem o formato da competição intercapitalista e a possibilidade de mudança no centro dinâmico do capitalismo. Exemplo disso pode ser percebido desde o final do ciclo de expansão fordista na década de 1970, com a emergência de uma nova e profunda revolução industrial e tecnológica assentada no surgimento de inédito ator global representado pelas corporações transnacionais.

Atualmente, não mais do que 500 grandes corporações transnacionais centralizam o controle do sistema de valor operado fragmentadamente em não mais do que 300 espaços territoriais do planeta. A monopolização da

produção e distribuição da riqueza em escala global torna cada vez mais economicamente a grande corporação transnacional mais poderosa que os Estados Nacionais. Somente nove países atualmente registram orçamento público comparável ao faturamento das grandes monopólios privados no mundo.

Diante disso avança a polarização entre Estados Unidos e China, apontando para uma possível transição no interior do centro dinâmico capitalista mundial. A nova fronteira de expansão capitalista aberta a partir da Ásia, cujo vetor principal tem sido o rápido e considerável processo de monopolização do capital por meio das cadeias globais de valor coloca em xeque a hegemonia estadunidense.

O deslocamento geográfico do núcleo dinâmico mundial reflete historicamente o complexo problema de assimetria capitalista decorrente da relação entre o centro dinâmico e o conjunto de sua periferia. Enquanto no último quartel do século XIX, a longa decadência do domínio inglês teve início com a emergência da segunda revolução industrial e o fim do capitalismo de livre competição, a grande depressão de 1929 consolidou a hegemonia estadunidense sobre a Alemanha, derrotada nas duas grandes Guerras Mundiais (1914-18 e 1939-45).

Nos dias de hoje, a reorganização capitalista abre oportunidade para nova articulação entre centro dinâmico e periferia. No passado, quando não imaginava solução próxima disponível, o Brasil soube construir convergência política interna capaz de apontar nova direção para o desenvolvimento nacional frente à centralidade externa concedida pela Inglaterra até os anos de 1910 e os Estados Unidos no segundo pós-guerra mundial. No período entre as décadas de 1880 e 1930, por exemplo, o esforço nacional foi determinante para que os novos rumos aparecessem ao Brasil. A realização das reformas política (1881), laboral (1888), na forma de governo (1889) e constitucional (1891) no final do século XIX favore-

ceu a passagem para sociedade de classes movida pelo capitalismo no país herdeiro da antiga sociedade escravista dependente da primitiva economia mercantil primário-exportadora, incapaz de generalizar qualquer forma de proteção social e do trabalho.

Também foi registrada inovadora configuração política a partir da Revolução de Trinta, responsável pelo desencadeamento de inédito ciclo econômico de expansão conferido pelo projeto de industrialização nacional. Com isso, as condições materiais necessárias à instalação do sistema de proteção social e do trabalho foram sendo inauguradas durante a transição da antiga e primitiva sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial, o que permitiu fundar as bases do Estado desenvolvimentista no Brasil.

Atualmente, o impasse imposto pelo Golpe de Estado não deixa de expressar certa reação de parte dos Estados Unidos, enquanto decadente centro dinâmico frente ao avanço das relações do Brasil com os BRICS, por exemplo. A experiência brasileira de constituição da política externa ativa e ativa, com a emergência da internacionalização da grande empresa nacional nos anos 2000 indicou um novo caminho de expansão em pareceria com o centro dinâmico mundial em formação e que se assenta na Ásia.

Por fim, o terceiro determinante fundamental da condição de proteção social e do trabalho relaciona-se com a capacidade do Estado para organizar, produzir e sustentar no tempo diversas políticas públicas, especialmente a de proteção social e do trabalho. Sabe-se que a principal experiência de constituição do sistema de proteção social e do trabalho transcorreu positivamente durante a interrupção da primeira onda de globalização capitalista verificada entre os anos de 1930 e de 1980.

Acontece que nas décadas de 1870 e 1920, com o auge da primeira onda de globalização capitalista liderada pelo Reino Unido, o Brasil

reafirmou a sua posição subordinada e dependente à antiga Divisão Internacional do Trabalho (DIT). Na época, a dominância das forças de mercado sobre a política tornava os partidos existentes (Liberal e Conservador) no regime da Monarquia (1822-1889), equivalentes na defesa da não interferência do Estado mínimo na economia e sociedade. Mesmo com a República Velha (1889-1930), os princípios liberais foram mantidos, mostrando-se insuficientes para estancar as elevadas desigualdades e preconceitos forjados por quase quatro séculos de hegemonia escravista. Ao ser identificado pela elite como inábil e indolente, a base da pirâmide social foi excluída da estrutura produtiva, ocupada crescentemente pela mão de obra branca imigrante, base original da organização do velho sindicalismo de ofício.

Qualquer iniciativa de regulação do mercado de trabalho, por exemplo, era considerada inconstitucional, inaceitável para ser exercida pelo Estado mínimo. A questão social, por conta disso, seguiu sendo tratada como caso de polícia. Somente com o interregno da primeira onda de globalização capitalista no início do século XX que mudanças mais significativas passaram a ocorrer em relação à proteção social e do trabalho no Brasil. Nesse sentido, as experiências de socialismo real representado pela Revolução Russa (1917), de gravidade na Grande Depressão de 1929 e da trágica realização das duas grandes guerras mundiais, prosseguida pelo rearmamento inserido na Guerra Fria (1947-1991) favoreceram, em grande medida, a fase do desenvolvimento de ouro no capitalismo regulado a partir da centralidade dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX.

Nesse sentido, percebe-se que no Brasil, durante as décadas de 1930 a 1970, a transição da arcaica e longeva sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial transcorreu acompanhada por reformas efetuadas nas esferas da organização do Estado desenvolvimentista. Destacam-se, por exem-

plo, a democratização do regime político, a generalização do direito do trabalho, a expansão da instrução pública, entre outras. Todas elas se mostraram funcionais e eficazes ao deslocamento da posição brasileira na Divisão Internacional do Trabalho de mero exportador de *commodities* na década de 1920 para a 8ª economia industrial mais importante do mundo em 1980. Mesmo assim, o sistema de proteção social e do trabalho não foi universalizado, mantendo o seu funcionamento na forma de monopólios sociais desiguais de oportunidades e da ascensão social para parelha da classe trabalhadora.

Somente pela Constituição Federal de 1988 e com a experiência das políticas públicas universais na década de 2000 que o sistema de proteção social e do trabalho avançou consideravelmente no Brasil. Mas pela atual estruturação capitalista imposta pela segunda onda de globalização conduzida por grandes corporações transnacionais e sob a dominância financeira que a capacidade do Estado de sustentar políticas públicas passou a contida, trazendo repercussões negativas não soamente à proteção social e do trabalho.

Transformações no mundo do trabalho

Embalados certamente por certo determinismo tecnológico e saltos imaginados na produtividade do trabalho imaterial, uma nova gama de promessas foi sendo forjada pelos ideólogos do desenvolvimento capitalista em direção à almejada sociedade do tempo livre estendida pelo avanço do ócio criativo, da educação em período integral e da contenção do trabalho heterônomo (apenas pela sobrevivência). Penetrados cada vez mais pela cultura midiática do individualismo e pela ideologia da competição, o neoliberalismo seguiu ampliando apoiadores no mundo.

Com isso, surgiu a perspectiva de que as mudanças nas relações sociais repercutiriam inexoravelmente sobre o funcionamento do

mercado de trabalho. Com a transição demográfica, novas expectativas foram sendo apresentadas. A propaganda de elevação da expectativa de vida para próximo de 100 anos de idade, como exemplo, deveria abrir uma inédita perspectiva à postergação do ingresso no mercado de trabalho para a juventude completar o ensino superior, estudar a vida toda e trabalhar com jornadas semanais de até 12 horas.

A nova sociedade pós-industrial, assim, estaria a oferecer um padrão civilizatório jamais alcançado pelo modo capitalista de produção e distribuição. E sob este manto de promessas de maior libertação do homem do trabalho pela luta da sobrevivência (trabalho heterônomo) por meio da postergação da idade no ingresso ao mercado de trabalho para somente depois do cumprimento do ensino superior, bem como da oferta educacional ao longo da vida, que o racionalismo neoliberal se constituiu.

De certa forma, trouxe o entendimento de que o esvaziamento do peso relativo da economia nacional proveniente dos setores primário (agropecuária) e secundário (indústria e construção civil) consagraria expansão superior do setor terciário (serviços e comércio). Enfim, estaria por surgir a sociedade pós-industrial protagonista de conquistas superiores aos marcos do possibilitado desde a década de 1930, possível sem luta, pois contrária às classe sociais numa sociedade fundada no indivíduo portador de competitividade e promotor do seu próprio seguro de vida e previdência, não mais dependente do Estado.

Estas promessas, contudo, não se tornaram efetivas, tão pouco resultaram da imaginada modernização neoliberal. Em pleno curso da transição para a sociedade de serviços, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão do ensino superior, com idade acima dos 22 anos, e saída sincronizada do mercado de trabalho para o avanço da inatividade. Tudo isso acompanhado por jornada de tra-

balho reduzida, o que permitiria que o trabalho heterônomo passasse a corresponder a não mais do que 25% do tempo da vida humana.

Nesse sentido que se pode identificar uma linha perspectiva do trabalho humano associado às lutas de classe e à maior capacidade de atuação pública através do Estado democrático. Destaca-se que na antiga sociedade agrária, o começo do trabalho ocorria a partir dos 5 a 6 anos de idade para se prolongar até praticamente a morte, com jornadas de trabalho extremamente longas (14 a 16 horas por dia) e sem períodos de descanso, como férias e inatividade remunerada (aposentadorias e pensões). Para alguém que conseguisse chegar aos 40 anos de idade, tendo iniciado o trabalho aos 6 anos, por exemplo, o tempo comprometido somente com as atividades laborais absorvia cerca de 70% de toda a sua vida.

Na sociedade industrial, o ingresso no mercado laboral foi postergado para os 16 anos de idade, garantindo aos ocupados, a partir daí, o acesso a descanso semanal, férias, pensões e aposentadorias provenientes da regulação pública do trabalho. Com isso, alguém que ingressasse no mercado de trabalho depois dos 15 anos de idade e permanecesse ativo por mais 50 anos teria, possivelmente, mais alguns anos de inatividade remunerada (aposentadoria e pensão).

Assim, cerca de 50% do tempo de toda a vida estariam comprometidos com o exercício do trabalho heterônomo. A parte restante do ciclo da vida, não comprometida pelo trabalho e pela sobrevivência, deveria estar associada à reconstrução da sociabilidade, estudo e formação, cada vez mais exigidos pela nova organização da produção e distribuição internacionalizada. Isso porque, diante dos elevados e constantes ganhos de produtividade, tornou-se possível reduzir o tempo semanal de trabalho de algo ao redor das 40 horas para não mais que 20 horas. De certa forma, a transição entre as sociedades urbano-industrial e pós-industrial tenderia a não mais separar

nítida e rigidamente o tempo do trabalho do não trabalho, podendo gerar maior mescla entre os dois, com mais intensidade e risco de longevidade ampliada da jornada laboral para além do tradicional local de exercício efetivo do trabalho.

Dentro deste contexto que se recolocaria em novas bases a relação do tempo de trabalho heterônomo e a vida. Em geral, o funcionamento do mercado de trabalho relacionado, ao longo do tempo, a uma variedade de formas típicas e atípicas de uso e remuneração da mão de obra com excedente de força de trabalho derivado dos movimentos migratórios internos e externos sem controles, conforme apontado originalmente por autores que imaginaram superior a passagem da antiga sociedade urbana e industrial para a de serviços (terciária).

Mas após quase quatro décadas de geração das promessas neoliberais voltadas à construção de uma sociedade superior, registra-se, pelo contrário, o fortalecimento de sinais inegáveis de regressão no interior da sociedade do capital em avanço também no Brasil. Do progresso registrado em torno da construção de uma estrutura social medianizada por políticas sociais e trabalhistas desde a década de 1930, constata-se, neste início do século XXI, o retorno da forte polarização social.

Por uma parte, a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, fortalecendo expansão do novo precariado no conjunto da classe trabalhadora. Por outra, a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritário da população gera contexto social inimaginável, onde somente parcela contida da sociedade detém parcelas crescentes da riqueza.

Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas. Os avanços

ocorridos têm sido para poucos, enquanto o retrocesso observado serve a muitos.

Desconstrução e resistência

A confirmação do regresso à fase da desregulação e flexibilização das políticas sociais e trabalhistas impõe um novo padrão de exploração à classe trabalhadora. Com a decadência do padrão de industrialização e regulação fordista, o Brasil dá sequência ao movimento maior de desestruturação da sociedade salarial, especialmente aquela conformada pela maior proximidade entre a base e o cume da estrutura social.

Assiste-se, assim, à transição das tradicionais classes médias assalariadas e de trabalhadores industriais para o inédito e extensivo precariado, com importante polarização social permeada pelo espontaneísmo de características cada vez mais anárquicas. Concomitante com as novas tecnologias de comunicação, as mobilizações sociais e trabalhistas transcorrem acima da setorialização e fragmentação da tradicional organização sindical, o que gera estranhamento e distanciamento entre as estruturas existentes e as formas de mobilização social e política espontâneas.

O vazio proporcionado pela desindustrialização vem sendo ocupado pela chamada sociedade de serviço, que constitui, neste sentido, uma nova perspectiva de mudança estrutural no mundo do trabalho. Mudança esta que torna cada vez maior o padrão de exploração do trabalho frente ao esvaziamento da regulação social e trabalhista e às promessas de modernidade pelo receituário neoliberal que não se realizam.

A longa jornada de efetivação da regulação do mundo do trabalho no Brasil parece estar com seus dias contados frente ao sinal verde concedido pela interdição do governo democraticamente eleito em 2014. Com o impedimento da presidenta Dilma em 2016, uma série de projetos liberalizantes da legislação social e trabalhista que se encontrava repressa

desde a ascensão em 2003 dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores passou a ser a descortinada. Com isso, o Brasil passou a conviver com uma quarta onda de flexibilização do sistema de proteção social e trabalhista instituído a partir da década de 1930, quando passou a se consolidar a transição da velha sociedade agrária para a urbana e industrial. Isso porque a constituição do mercado nacional de trabalho resultou de uma lenta transição de 80 anos, iniciada em 1850, com o fim do tráfico de escravos e a implantação da lei de terras, a finalizada em 1930, com a superação da condição de mercados regionais de trabalho.

Mesmo diante da passagem do Império para a República em 1889, a regulação do mercado de trabalho terminou sendo postergada frente à prevalência da situação de "liberdade do trabalho" definida pela primeira constituição republicana, em 1891. Nem mesmo a aprovação, em 1926, da emenda constitucional 29, que possibilitou ao Congresso Nacional legislar sobre o tema do trabalho, alterou a perspectiva liberal de manutenção do Estado fora da regulação social e trabalhista.

A partir da Revolução de Trinta, contudo, a regulação do trabalho passou a ser uma novidade, difundida fragmentadamente, segundo pressão localizada nas categorias mais fortes e melhor inserida no desenvolvimento capitalista. Após uma década de embates, com avanços pontuais na implementação de leis dispersas de regulação do emergente emprego assalariado, foi implementada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no ano de 1943, em pleno regime político autoritário do Estado Novo (1937-1945).

Mesmo assim, a maior parte dos trabalhadores esteve excluída do código do trabalho frente à oposição liberal conservadora dos proprietários rurais, antiga força dominante na República Velha (1889-1930). Até o ano de 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, que abriu a possibilidade de

incorporação lenta e gradual do trabalho rural, a Consolidação das Leis do Trabalho voltava-se tão somente às relações de trabalho urbanas.

Pela Constituição Federal de 1988, ou seja, 45 anos após a implementação da Consolidação das Leis do Trabalho, que os trabalhadores rurais passaram a ter direitos equivalentes aos empregados urbanos, embora ainda hoje tenham segmentos dos ocupados sem acesso à regulação social e trabalhista. Na década de 1940, por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho mal atingia 10% dos ocupados, enquanto nos dias de hoje chegou a superar os 2/3 dos trabalhadores.

Com a recessão e os retrocessos do atual governo golpistas, o retrocesso da proteção social e trabalhista avança. A aprovação das reformas neoliberais desencadeadas mais recentemente elevará ainda mais o grau de exclusão no Brasil. Diante disso, destaca-se uma primeira onda de flexibilização da legislação social e trabalhista transcorrida a partir da segunda metade da década de 1960, com a ascensão da Ditadura Militar (1964-1985). Na oportunidade, a implantação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo, não apenas interrompeu a trajetória de estabilidade no emprego, como inaugurou enorme rotatividade na contratação e demissão da mão de obra no Brasil. A taxa de rotatividade que atingia a cerca de 15% da força de trabalho ao ano na década de 1960 rapidamente foi acelerada, aproximando-se da metade dos empregos formais do País. Com isso, a generalização do procedimento patronal de substituir empregados de maior salário por trabalhadores de menor remuneração.

Na política salarial vigente entre 1964 e 1994, o resultado foi, em geral, a perda de poder de compra do rendimento dos trabalhadores, sobretudo no valor real do salário mínimo, que atende a base da pirâmide distributiva do país. Diante da significativa expansão da produtividade do trabalho, os salários perderam a corrida para a inflação, o

que contribuiu ainda mais para o agravamento da desigualdade de renda no Brasil. Esta segunda onda de flexibilização se caracterizou por deslocar a evolução dos rendimentos do trabalho do comportamento acelerado da produtividade, trazendo, por consequência, a prevalência de uma economia industrial de baixos salários. Ao mesmo tempo, uma enorme desigualdade tanto intrarendimento do trabalho entre altas e baixas remunerações como entre o rendimento do trabalho e as demais formas de renda da propriedade (juros, lucros, alugueis e outras).

A terceira onda de flexibilização das relações de trabalho pode ser constatada na década de 1990, com a dominação de governos com orientação neoliberal. Dessa forma, assistiu-se à generalização de medidas de liberalização da contratação de trabalhadores por modalidades abaixo da orientação estabelecida pela Consolidação das Leis do Trabalho. Entre elas, a emergência da terceirização dos contratos, em plena massificação do desemprego e precarização das relações de trabalho.

A partir da metade da década de 2010, todavia desencadeou-se uma quarta onda de flexibilização das leis sociais e trabalhistas. Com a recente e parcial derrota dos trabalhadores imposta pela Câmara dos Deputados pela aprovação da legislação para terceirização, a septuagenária Consolidação das Leis do Trabalho encontra-se novamente ameaçada de ser rebaixada.

A atualidade do projeto de lei da terceirização a ser ainda avaliado pelo Senado Federal e que conta com o apoio antecipado do governo Temer, encontra-se em sua ramificação com a perspectiva de generalização da *Uberismo* laboral neste início do século XXI, bem como a destruição do sistema de negociação coletiva de trabalho e de proteção social e trabalhista. Isso porque o modo UBER de organizar e remunerar a força de trabalho distancia-se crescentemente da regularidade do assalariamento formal, acompanhado ge-

ralmente pela garantia dos direitos sociais e trabalhistas. Os experimentos de *Uberismo* do trabalho avançam em forma diversificada no espaço supranacional. Começaram com iniciativas no transporte individual, por meio da desregulamentação generalizada na oferta de sistema de taxis por aplicativos decorrentes das tecnologias de informação e comunicação até alcançarem atualmente os contratos de zero hora, cujo trabalhador permanece em casa aguardando a demanda de sua força de trabalho advinda de qualquer parte do mundo.

Tudo isso à margem da regulação nacional de trabalho, fruto da generalização das novas tecnologias de informação e comunicação em meio ao enorme excedente de mão de obra. O esfacelamento das organizações de representação de interesses dos trabalhadores (associações, sindicatos e partidos) transcorre como consequência geral desta nova fase de intensificação da exploração do trabalho.

Como os direitos sociais e trabalhistas passam crescentemente a ser tratados pelos empregadores e suas máquinas de agitação e propaganda enquanto fundamentalmente custos, a contratação direta, sem direitos sociais e trabalhistas libera a competição individual maior entre os próprios trabalhadores em favor dos patrões. Os sindicatos ficam de fora da negociação, contribuindo ainda mais para esvaziamento do grau de organização em sua própria base social e territorial.

Ao depender cada vez mais do rendimento diretamente recebido, sem mais a presença do histórico salário indireto (férias, feriado, previdência, etc), os fundos públicos voltados ao financiamento do sistema de seguridade social enfraquecem, quando não contribuem para a prevalência da sistemática do rentismo. A contenção da terceirização, em função disso, poderia estancar a trajetória difusora do modo Uber de precarização das contratações de trabalho.

Considerações finais

Para um país em tardia busca pelo seu desenvolvimento sustentável, uma das vantagens que surgem seria a possibilidade da inversão das prioridades até então assumidas. Diante da atual reestruturação capitalista imposta pela segunda onda de globalização conduzida pelas grandes corporações transnacionais e sob a dominância financeira, a proteção social e trabalhista tem ocupado destaque nos debates tanto no interior da competição internacional como na definição das opções do desenvolvimento das nações. Exemplo disso tem sido a lógica do mundo dos negócios invadindo as decisões de reformas sociais e trabalhistas, capaz de desconstruir direitos e restringir a atuação sindical.

A retomada do desenvolvimento brasileiro, neste sentido, requer a revisão da perspectiva neoliberal assentada na produção e difusão da via individual, não classista do mundo. Por uma parte, porque a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, bem como fortalecendo a expansão do novo precariado no conjunto da classe trabalhadora.

Por outra, a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritária da população gera contexto social inimaginável, onde somente parcela contida da população passa a deter mais riqueza que a maior parte do conjunto dos habitantes do Brasil. Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas, uma vez que os avanços ocorridos têm sido para poucos e o retrocesso generalizado para muitos.

Na crise atual do capitalismo globalizado, iniciada em 2008, o sistema de exploração se defronta com novas possibilidades de protagonizar um novo salto no uso e remuneração da classe trabalhadora. A consolidação inédita do sistema de coordenação centralizada capitalista, com articulação e integração descentraliza-

da da produção de bens e serviços pelo mundo, expõe a força de trabalho a formas cada vez mais sofisticadas de exploração.

O protagonismo periférico descortina oportunidade inédita de mudança substancial na ordem mundial, com perspectivas de redução do brutal grau de desigualdade existente entre países e classes sociais. Mas isso ainda pressupõe convergência e coordenação global ainda inexistente nos dias de hoje.

Tampouco, o governo brasileiro atual se apresenta preparado para dar conta das perspectivas abertas neste início do século XXI. Pelo contrário, a ruptura democrática ocorrida a partir de 2016 impôs o predomínio de pauta desconstrutiva dos direitos sociais e trabalhistas.

Por conta disso, a turbulência política deve seguir o seu turno, acelerando, possivelmente, a maturação de outra convergência para a economia e sociedade brasileira. As reações por parte dos trabalhadores têm sido importante, ainda que nem sempre suficientes para barrar o avanço do receituário neoliberal.

Bibliografia de Referência

- Aglietta, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Akyüz, Y. (2005). Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*: 72.
- Alier, J. (2005). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Altvater, E. (1995). *O preço da riqueza. Pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Anderson, C. (2013). *Makers: a nova revolução industrial*. Coimbra: Actual.
- Aron, R. (1981). *Dezoito lições sobre a sociedade industrial*. Brasília: UNB/MF.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Beinstein, J. (2001). *Capitalismo senil*. Rio de Janeiro: Record.

- Bell, D. (1973). *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultrix.
- Belluzzo, L. (2009). *Antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: UNESP.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2009). *O novo espírito do capitalismo*. Rio de Janeiro: Martins Fontes.
- Coates, D. (2000). *Models of capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Cunha, L. (1980). *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: FA.
- David, P. & Foray, M. (1974). *Nations and Household in Economic Growth*. New York: Academic Press.
- Davis, S., et. al. (2008). *The New Capitalists*. Boston: HBS.
- Dieese (2012). *A situação do trabalho na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Dieese.
- Dreifuss, R. (2004). *Transformações: matizes do século XXI*. Petrópolis: Vozes.
- Freiden, J. (2007). *Capitalismo global*. Madrid: M. Crítica.
- Frigotto, G. (2000). *Educação e a crise do capitalismo real*. 4ª ed. São Paulo: Cortez.
- Glattfelder, J. (2013). *Decoding Complexity: Uncovering Patterns in Economic Networks*. Switzerland: Springer.
- Kumar, K. (1997). *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- Lokikine, J. (2005). *Adieu à la classe moyenne*. Paris: La Dispute.
- Maddison, A. (1999). *Perspectives on Global Economic Progress and Human Development*. Annual Symposium.
- Marx, K. (2011). *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo.
- Masi, D. (1999). *O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial*. Brasília: UNB/JOE.
- Mazoyer, M. & Roudart, L. (2009). *História das agriculturas no mundo*. São Paulo: Unesp.
- Melman, E. (2002) *Depois do capitalismo*. São Paulo: Futura.
- Milberg, W. & Winkler, D. (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: CUP.
- Narodowski, P. & Lenicov, M. (2012). *Geografia econômica mundial: um enfoque centro-periferia*. Moreno: UNM.
- O'Connor, M. (1994). *Is capitalism sustainable? In Political Economy and the Politics of Ecology*. New Cork: Guilfort.
- OCDE (2010). *Perspectives du développement mondial*. Paris: OCDE.
- Pochmann, M. (2001). *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo.
- Pochmann, M. (2012). *Classes do trabalho em mutação*. Rio de Janeiro: Revan.
- Pochmann, M. (2014). *A vez dos intocáveis*. São Paulo: FPA.
- Reich, R. (1994). *O trabalho das nações*. São Paulo: Educator.
- Reich, R. (2002). *O futuro do sucesso: o equilíbrio entre o trabalho e qualidade de vida*. Barueri: Manole.
- Reich, R. (2007). *Supercapitalismo*. Rio de Janeiro: Campus.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work*. New York: Putnam.
- Rothkopf, D. (2008). *Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making*. London: L. B.
- Santos, N. & Gama, A. (2008). *Lazer: da conquista do tempo à conquista das práticas*. Coimbra: IUC.
- Silva, A. (2007). *Desenvolvimento, indústria e comércio na era da globalização*. Campinas: IE/Unicamp.
- Standing, G. (2013). *O precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Stevenson, B. & Wolfers, J. (2008). *Economic Growth and Subjective Well-Being*. NBER Working paper, 14282.

Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017)

Modes of development, work and employment in Argentina (2002-2017)

Por Julio César Neffa*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 13 de agosto de 2017.

RESUMEN

El presente artículo de investigación presenta y analiza la heterogénea situación de cinco países que después de periodos sostenidos de crecimiento autónomo apoyado en la industria, han experimentado recientemente fuertes cambios en sus modos de desarrollo, revalorizando el mercado frente al Estado, aumentando la presencia y el poder de los “managers”, enfrentando severas crisis estructurales en sus sistemas productivos nacionales y en su inserción en la división internacional del trabajo. En diferente grado atraviesan periodos recesivos o de débil crecimiento, generando desempleo, informalidad, precariedad, caída de los salarios reales y disminución de su parte en el ingreso nacional, provocando una reducción de la demanda efectiva debido al incremento de la pobreza y de la indigencia. Esto va en paralelo con la reprimarización de las economías, desindustrialización, incorporación de nuevas

tecnologías, amplia apertura del comercio exterior, intento de atraer inversiones extranjeras, endeudamiento externo en divisas, elevada inflación y déficit fiscal. Los procesos de ajuste implementados buscan aumentar la competitividad en base a la reducción de los costos y de los impuestos a las empresas para aumentar la rentabilidad. Hay en todos los casos claros ganadores y perdedores con incremento de la conflictividad laboral y social. Y se está frente a una era.

Palabras clave: Argentina, Crecimiento, Crisis, Nuevo Modo de Desarrollo.

ABSTRACT

This research article presents and analyzes the heterogeneous situation of five countries that, after sustained periods of autonomous growth supported by industry, have recently undergone strong changes in their modes of development, revalorizing the market vis-à-vis

* Doctor en Ciencias Sociales del Trabajo (especialidad Economía) de la Universidad de Paris I. Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: julioceff@gmail.com

the State, increasing the presence and power of the managers, facing severe structural crises in their national productive systems and their insertion in the international division of labor. In varying degrees, they go through recessive or weak growth periods, generating unemployment, informality, precariousness, falling real wages and a decrease in their share of national income, causing a reduction of effective demand due to the increase of poverty and indigence. This parallels the reprimarization of economies, deindustrialization, incorporation of new technologies, wide opening of foreign trade, an attempt to attract foreign investment, foreign indebtedness in foreign exchange, high inflation and a fiscal deficit. The adjustment processes implemented seek to increase competitiveness based on the reduction of costs and taxes to companies to increase profitability. In all cases there are clear winners and losers with an increase in labor and social conflict. And it is facing an era.

Keywords: *Argentina, Growth, Crisis, New Mode of Development.*

Introducción

Los artículos de investigación que componen el *dossier* de este número muestran la heterogeneidad existente en materia de trabajo y empleo entre los cinco países y, al mismo tiempo, la existencia de una profunda crisis en el trabajo y el empleo, que son el resultado de los modos de desarrollo vigentes según su propia trayectoria. Estas profundas transformaciones ocurrieron en el curso de tan sólo una década y después de vigorosos periodos de crecimiento y desarrollo social. A continuación, esbozamos algunas referencias de los países latinoamericanos analizados.

1. Trabajo y Empleo en algunos países de América Latina: El caso de México

México presenta una situación particular pues desde hace más de dos décadas forma parte del Tratado de Libre Comercio con los Estados

Unidos y Canadá (TLCAN). El artículo de investigación de Saúl Escobar Toledo, sitúa muy claramente la problemática del empleo en este país desde una perspectiva macroeconómica. Una de las características de su modo de desarrollo es que el crecimiento del Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) es bajo, pero sostenido desde hace varias décadas, aunque está sujeto a las decisiones económicas del gobierno norteamericano. México es el país de América Latina donde más creció la producción industrial moderna, destinada al mercado norteamericano (jugando las maquiladoras una importante función). Pero para hacerlo deben importar insumos, piezas de repuesto y medios de producción, sin que haya crecido la inversión. En esas condiciones son pocas las posibilidades de incrementar el empleo. La estructura económica está muy concentrada, las grandes empresas industriales invierten, incorporan nuevas tecnologías, tienen una alta productividad y exportan, subcontratan cada vez más y tercerizan los empleos para evadir el pago de las prestaciones sociales que marca la ley, pero las pequeñas empresas destinan la producción al mercado local que crece lentamente, tienen una baja productividad y dificultades para acceder al crédito. Las micro-PyMEs aumentan el empleo, pero en condiciones precarias y pagan salarios más bajos.

El cambio tecnológico que tuvo lugar desde 1999 explica que el 5,8% de crecimiento de la productividad en las grandes empresas y el sector tradicional es el que crea más empleos: en 1999 representaba el 39 % y, en 2009, el 42% del total, pero con empleos precarios y pagando salarios más bajos. La tasa de desocupación abierta de personas de 14 años o más, se ha mantenido en tasas extremadamente bajas incluso en comparación a otros países de América Latina, siendo de 3,5% en 2016. Una de las explicaciones se encuentra en el fenómeno migratorio, que cumple la función de "válvula de escape". En efecto, la población nacida en México que se fue a radicar a los Estados

Unidos aumentó entre 1990 y 2010, siendo de 7,5 millones de personas, con un promedio anual de 375 mil mexicanos migrantes. La mayor parte de las migraciones hacia los Estados Unidos es indocumentada y ha cambiado el patrón migratorio: antes era una migración circular, temporaria y de varones, pero ahora tiene preeminencia el *migrante establecido*, con mayor participación de mujeres y de familias enteras.

En México, el sector informal representa la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA), ascendiendo al 52,4%, en la construcción, comercio y servicios. La mayor parte son cuentapropistas y cerca del 30% de ellos son asalariados que no están registrados ante el Seguro Social. Ya desde antes de su ingreso al TLC, en México, se flexibilizó el uso de la fuera de trabajo y se reformó el sistema de relaciones de trabajo y, desde entonces, puede decirse que es discrecional el registro de las organizaciones sindicales. Lo mismo sucede con el derecho a la contratación colectiva, la cual también depende de las decisiones políticas del gobierno. En México se ha innovado al instaurar los “Contratos Colectivos de Protección patronal”, que se pactan directamente entre un sindicato y el patrón o representante de la empresa que ofrecen las prestaciones y los derechos mínimos que marca la ley, pero sin el conocimiento del 90% de los trabajadores. Aumenta el porcentaje de los “trabajadores eventuales” que, en diciembre de 1997, representaban el 4% del total y 10 años más tarde ya alcanzaban el 14%. El salario mínimo legal creció mucho hasta 1977, cayó fuertemente (un 74,5%) entre 1977 y 2014 y fue nulo el crecimiento en la última década, aunque el número de trabajadores que lo cobra es bajo. En situación de pobreza vive el 46,2% de la población, es decir los 55,3 millones de personas y crece la desigualdad. Antes de la crisis de 1982, la participación de los salarios en el ingreso nacional había llegado a poco más del 40% para luego caer en los ochenta a menos

del 30%. Se elevó poco entre finales del siglo XX y principios del XXI para caer debido a la crisis mundial. Y en 2016 fue del 27%.

En resumen, desde su incorporación en el TLC, México aumentó la heterogeneidad y la desigualdad entre regiones, sectores e ingresos del capital y el trabajo, creció la precariedad, la informalidad y la pobreza. Las nuevas políticas del presidente norteamericano, Donald Trump, próximamente, puede crear serios problemas a la economía mexicana.

El caso de Venezuela

El gobierno de la Revolución Bolivariana desde hace varios años debe hacer frente a una grave crisis económica, política y social. La economía venezolana está en recesión, la reducción del precio del petróleo ha provocado un *déficit* fiscal y una reducción de las importaciones y la inflación es una de las más altas del mundo. Se produjo un desabastecimiento de productos de la canasta alimentaria, de medicamentos, así como de los insumos para la industria, frenando los procesos productivos y aumentando la capacidad productiva ociosa. El desempleo supera al 15% y tiene tendencia a subirlo, al igual que el trabajo precario y el empleo informal como estrategia de sobrevivencia. Se produjo una brusca caída de los salarios reales, sobre todo en el sector público, cambió profundamente el sistema de relaciones de trabajo multiplicando la cantidad de pequeños sindicatos a nivel de las empresas con escasa libertad sindical, pero ha disminuido el número de trabajadores afiliados y el poder de negociación de las centrales sindicales. La tasa de conflictividad laboral ha aumentado, así como su duración, desembocando frecuentemente en hechos de violencia. Pero las restricciones estructurales son de tal magnitud que no se pueden obtener mejoras sustanciales. Por otra parte, el estilo de gestión gubernamental, apoyado decididamente por la mayoría de las fuerzas armadas, ha generado una fractura social, y las diferentes fuerzas políticas

han coordinado decididamente sus reclamos y acciones para ocupar los espacios públicos en huelgas cívicas multitudinarias, interrumpiendo por varios días la actividad económica y los servicios públicos. El enfrentamiento ya ha dado lugar a más de un centenar de muertos, en su mayoría civiles. Como reacción, la oposición compuesta esencialmente por las clases medias y altas, se opone a las decisiones del gobierno que buscan cambiar las leyes fundamentales para legitimar un poder que consideran autoritario y ha comenzado a constituir una suerte de gobierno paralelo, con sus propios órganos de justicia, incluso una Suprema Corte en paralelo. Un número considerable de venezolanos pudientes han emigrado hacia los Estados Unidos, a países latinoamericanos y a Europa, mientras que quienes tienen menores ingresos, lo hacen a los países vecinos, especialmente a Colombia.

En América Latina sólo Cuba y Bolivia apoyan decididamente al gobierno a cargo de Nicolás Maduro. Irán y Rusia hacen lo mismo de manera más moderada. La Unión Europea, la OEA y los países del MERCOSUR han hecho saber su inquietud por la violación de los derechos humanos y la violencia ejercida desde el gobierno y piden un cambio de actitud promoviendo una suerte de pacto social. El anterior gobierno de los Estados Unidos (Bush y Obama) y el actual (Trump), que son cuestionados como imperialistas por Chávez y Maduro, han manifestado fuertemente su desacuerdo y amenazan con medidas económicas, dado que son el principal importador del petróleo venezolano. Una reducción del volumen importado incrementaría la crisis económica en ese país, pero al mismo tiempo, generaría dificultades para las empresas norteamericanas que lo refinan y los consumidores. Incluso, el actual Papa, Francisco, conocido por sus orientaciones nacionalistas y populistas, que apoya los movimientos sociales, intentó sin éxito hasta el momento, intervenir para promover un compromiso de paz social

y política, pero la jerarquía de la Iglesia venezolana ha declarado que se está frente a una dictadura militar. El artículo de investigación de Héctor Lucena da una idea muy precisa de la dramática situación de Venezuela.

El caso de Colombia

Colombia no ha sufrido crisis de las magnitudes de Brasil y de Venezuela, pero sí varias décadas con un débil crecimiento de la economía que ha frenado el crecimiento del empleo asalariado y ha contribuido al incremento del trabajo por cuenta propia, una de las modalidades de trabajo informal urbano que, en proporción sobre la población económicamente activa, supera al trabajo asalariado. Como lo desarrolla en su artículo de investigación Roberto Mauricio Sánchez Torres, en el periodo reciente, este tipo de empleo en Colombia se ha mantenido como la fuente de empleo para el 42% de trabajadores en dicho país. Es el refugio para el 33% de desocupados que buscan de esa manera sobrevivir y es la primera experiencia laboral para 1 de cada 2 nuevos ocupados en el país. A pesar de las heterogeneidades, el trabajo por cuenta propia predomina en la agricultura y en el comercio. Esos trabajadores tienen remuneraciones por debajo del promedio, su nivel educativo es bajo y está compuesto mayormente por los mayores de 40 años, lo que hace difícil su acceso al empleo asalariado. Son trabajadores que están en situación de marginalidad, que hacen "changas", y que para acceder a ingresos aceptan ocupaciones como subcontratados, tercerizados y que cuando acceden temporariamente a un empleo son de carácter precario. La tasa de sindicalización es muy baja y la represión hacia los dirigentes sindicales es violenta. Además, los riesgos provocados por las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo por cuenta propia impactan obviamente sobre la salud. Por su propia naturaleza, las organizaciones sindicales no los representan, reduciendo sus posibilidades de reivindicar mejoras. Para Ro-

berto Mauricio Sánchez Torres es necesario entonces adoptar políticas públicas porque se trata de un problema estructural que permanecerá dado que, para lograr la flexibilización en cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo y reducir los costos para estimular la inversión, el modo de desarrollo no se propone la generación de empleo asalariado y protegido.

El caso del Brasil

En el país más grande y poderoso de América Latina, la crisis actual es económica, política y social, acelerada con la destitución de Dilma Rousseff. Desde hace varios años, la justicia brasileña atacó decididamente la corrupción organizada por la empresa Odebrecht, que es la empresa de construcción más grande de América Latina, con actividades en numerosos países. Es *el Lava Jatto*. La mayoría de sus dueños y máximos ejecutivos están en prisión y la legislación brasileña reduce las penas a quienes delaten y den pruebas de quienes desde el gobierno o del medio empresarial aceptaron u otorgaron coimas para que se llevaran a cabo grandes obras públicas. El nuevo gobierno está debilitado políticamente, pero las centrales empresariales y las empresas transnacionales han aprovechado la situación para presionar al Congreso para que se adopten importantes leyes para reducir el gasto público y transformar profundamente el sistema de relaciones de trabajo que se había gestado hace muchas décadas y se había fortalecido durante los gobiernos de Inácio “Lula” Da Silva y de Dilma Rousseff. En este sentido, el artículo de investigación de Márcio Pochmann, Profesor de la Universidad de Campinas, es muy ilustrativo. Las medidas aprobadas por el Congreso buscan la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo, dar marcha atrás con numerosas leyes laborales, intentan reducir los beneficios de la seguridad social para amplios sectores de la clase trabajadora y del sector informal, así como el salario real y la parte de los asalariados en el ingreso nacional. El objetivo buscado es obviamente

debilitar el peso de la Central Única de Trabajadores (CUT) y, por ese medio, reducir las posibilidades de que el Partido dos Trabalhadores (PT) pueda volver al gobierno. Se trata de un modelo brutal de ajuste que está mostrando sus resultados: aumento del desempleo y de la precariedad, caída de los salarios reales y aumento de la pobreza y de la indignancia. Esto dará lugar a largos y numerosos conflictos liderados por los sindicatos y los movimientos sociales que tendrán repercusiones políticas.

2. Trabajo y Empleo en el caso de la Argentina

La post-Convertibilidad, o “kirchnerismo”

La trayectoria del trabajo y del empleo en la Argentina ha atravesado fases muy diversas y contradictorias según cada modo de desarrollo y, por cierto, el futuro no parece ser diferente. La Argentina es un país que en promedio cada década sufre profundas crisis económicas, sociales y políticas, con una tendencia que no representa un progreso lineal, con avances, crisis y retrocesos. Desde la caída del régimen de la Convertibilidad (1991-2002) y luego en un corto periodo de transición, se pueden identificar: 1) un periodo llamado “kirchnerismo” (2003-2015) con una etapa de fuerte crecimiento (Presidencia de Néstor Kirchner), que se frenó desde la crisis mundial de 2008, dos Presidencias de Cristina Fernández de Kirchner hasta el año 2015. Y 2) la elección del Presidente Mauricio Macri (2015-2019) que dio inicio a un brusco cambio político, económico y social con la implementación de un nuevo modo de desarrollo.

Primera fase

Luego de la mega-devaluación del año 2002, en la Argentina se instauró un Tipo de Cambio Real Competitivo (TCRC) administrado por el Banco Central en beneficio de los bienes transables de producción nacional que

hasta el año 2007 estimuló la producción y las exportaciones agropecuarias y mineras, incrementando las reservas de divisas en el Banco Central. Para tener un mayor margen de autonomía en cuanto al manejo de las cuentas fiscales, se pagó integralmente la deuda con el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI).

Segunda fase

Hasta el año 2008, el fuerte crecimiento del PIB permitió a la Argentina absorber importantes proporciones del desempleo, subempleo, trabajo no registrado, y se crearon numerosos nuevos puestos de trabajo. Cambió la relación salarial al aumentar el empleo y se fortaleció el poder sindical dentro de las empresas y a nivel nacional. Volvió a funcionar el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad, adoptando anualmente aumentos del salario mínimo, vital y móvil que superaban la inflación. Se adoptaron diversas políticas de empleo, para aumentar la empleabilidad de los desocupados y de los jóvenes que no trabajaban ni estudiaban. El incremento de la demanda reactivó el proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) destinado al mercado interno, estimuló las exportaciones (competitivas según los precios) de productos manufacturados tanto de origen agropecuario (MOA) como industrial (MOI) hacia nuevos mercados recurriendo a barreras aduaneras y no aduaneras para proteger la producción nacional y formulando denuncias contra la competencia desleal. Pero no cambió la estructura del sistema productivo, pues la proporción de la industria en el PIB alcanzó en 2008 sólo el 23,2% y luego comenzó a caer. La mayoría de los bienes de capital y de mayor complejidad tecnológica siguieron siendo importados. Creció la productividad y la producción del sector agropecuario, gracias al proceso de incorporación de innovaciones científicas y

tecnológicas, aumentó el área sembrada y el volumen de la producción de soja exportable aprovechando los buenos precios internacionales, pero ésta desplazó a otros productos y redujo el *stock* ganadero, contribuyendo a reprimarizar la estructura productiva dirigiendo las exportaciones hacia Brasil, Rusia y China que exportaron a la Argentina productos manufacturados.

La Inversión Bruta Fija (IBF) se incrementó desde la crisis del año 2002, llegando a ser al 24% del PIB en 2008 pero, desde entonces, disminuyó de manera continua hasta el final del gobierno. La crisis financiera internacional del año 2008 impactó negativamente sobre el crecimiento de la economía argentina, pues cayó la inversión extranjera y la nacional, se estancó el PIB, aumento la inflación, el tipo de cambio se apreció, disminuyeron las reservas y se deterioraron el excedente fiscal y el saldo del comercio exterior. Las cuentas fiscales se fueron deteriorando por el incremento del gasto público, el mantenimiento de los subsidios a los servicios públicos de electricidad, gas, agua y transporte, la adopción de nuevas políticas sociales y en especial las moratorias previsionales y las pensiones no contributivas, incluyendo varios millones de jubilados y pensionistas que no habían completado sus aportes previsionales. Pero no se llevó a cabo una reforma impositiva para modificar el mínimo no imponible y para bajar el IVA a los productos de la canasta familiar, que afectaban a los asalariados de menores ingresos.

Entre 2003 y 2007, hubo muchos años con superávit fiscal, del comercio exterior, pero luego aumentó el gasto público para invertir en educación y salud, en políticas sociales y subsidiar a las empresas de servicios públicos porque las tarifas habían quedado fijas de manera indiscriminada. Para compensar, se intentó aumentar las retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, pero luego de un largo conflicto no se obtuvo el

apoyo del Congreso. La inflación que se incrementó fue apreciando el tipo de cambio, acelerando, por una parte, la fuga de divisas y, por otra parte, el surgimiento de un mercado paralelo. Para reducir el impacto inflacionario sobre las demandas salariales, y los intereses de la deuda, el Poder Ejecutivo presionó sobre el INDEC, encargado de las estadísticas públicas, para manipular los índices de precios hacia abajo. Por esa razón, los datos de pobreza y de indigencia fueron cuestionados.

Dos importantes medidas para reducir el endeudamiento pueden mencionarse: la primera consiste en la renegociación de la deuda externa, obteniendo quitas de capital e intereses de aproximadamente el 60%, primero, e involucrando luego hasta el 93% de los bonistas. El 7% restante que no aceptó la iniciativa, quedaron representados por los “fondos buitres” que continuaron haciendo juicios hasta el año 2016. Como resultado, la deuda pública/PIB descendió fuertemente pasando de aproximadamente 160% en 2002, a cerca del 40% en 2009. El monto de los servicios de la deuda se redujo desde el 4% del PIB, en promedio para el bienio 2001-2002, a un 2,41% en el bienio 2007-2008.

La segunda medida se produce entre los años 2002 y 2015, años en los cuales se adoptaron numerosas normas para promover los derechos humanos. Se reiniciaron los juicios y castigos por delitos de lesa humanidad a las máximas autoridades de la dictadura militar y a los responsables de represión, torturas y asesinatos y se apoyó a las ONG de familiares de los desaparecidos que trataban de recuperar a niños que habían nacido durante el cautiverio de sus madres. En materia educativa, se unificó el Sistema Educativo Argentino no universitario instaurando la Paritaria Nacional Docente, firmada con las cinco representaciones docentes nacionales y el nuevo gobierno nacional. Una medida central fue la reforma del sistema previsional,

su re-estatización, estableciéndose los mecanismos para la actualización de jubilaciones y pensiones, dando por finalizado el régimen privado de capitalización y volviendo todos los aportantes al régimen público de reparto. Con los aportes previsionales acumulados en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, AFJP) y que se transfirieron a la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES), se constituyó un “Fondo de Garantía de Sustentabilidad” de reserva que contribuyó al mantenimiento del gasto público a pesar de los impactos de la crisis internacional.

De manera general, y comparando con el año 2001, se incrementó lenta pero progresivamente el salario real, tanto el directo como el indirecto, así como su participación en el ingreso nacional. Con ello, mejoraron las condiciones generales de vida. Debido al incremento del nivel de empleo, disminuyó, pero luego se estancó la proporción de trabajo no registrado. Se logró revertir en su totalidad el contenido y la orientación de las leyes laborales que se habían adoptado durante el régimen de Convertibilidad. Y se modernizó y actualizó la legislación sobre el trabajo rural y el trabajo doméstico, mejorando sensiblemente la situación de esos asalariados.

Se activó el proceso de negociación colectiva, aumentando de manera considerable la cantidad de convenios colectivos homologados por el MTEySS, el número y la proporción de los acuerdos firmados a nivel de las empresas y al mismo tiempo, se incrementó de manera significativa la cantidad de trabajadores beneficiados. Se reformó la “Ley de Medios” vigente desde la dictadura militar, para poner límites a los oligopolios de los medios informativos que eran formadores de opinión contra el gobierno, con el fin de promover la democratización y evitar un deterioro de su imagen.

No obstante, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) el modelo comienza mostrar signos de agotamiento y un nuevo Ministro de Economía, con una orientación próxima al keynesianismo, amplió el marco de acción del Estado para sostener el crecimiento por medio del aumento de la demanda de bienes de consumo y enfrentar las demandas de los “fondos buitres” en los tribunales de Nueva York. Siguiendo con el proceso de “desendeudamiento”, se renegoció totalmente la deuda con el Club de París que había quedado pendiente desde los años 1960, se pagaron varias sentencias en el CIADI, y se trató de negociar –sin éxito– con los *holdouts* que mantuvieron demandas exageradas amparados en los Tribunales de Nueva York. Para afirmar la soberanía y aumentar la producción de hidrocarburos, se re-estatizó el 51% del capital de la empresa YPF, en manos de Repsol (española), pero a pesar de eso, el nivel de producción siguió cayendo debido en parte a la baja de los precios internacionales.

Una fuerte devaluación a comienzos de 2014, intensificó la inflación, provocó la caída de salarios reales, encareció las importaciones y deterioró la competitividad de las economías regionales que exportaban, aumentando la restricción externa y fortaleciendo el mercado paralelo de divisas con una diferencia de aproximadamente 50%.

Hacia el final del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se evidencia la disminución de la inversión directamente productiva y del ingreso de Inversión Extranjera Directa, frenando la creación y ampliación de empresas, reduciendo en consecuencia la creación de nuevos empleos en el sector privado. Una parte significativa de esa débil inversión se destinó a construcción, siendo reducido el porcentaje que se asigna para inversiones directamente productivas. Esa insuficiencia de inversiones se intentó

compensar con créditos públicos: el “Bicentenario” y el “Desendeudamiento Argentino”, con resultados parciales. Los subsidios a las empresas de servicios públicos para “congelar” todas las tarifas beneficiaban incluso a la mayoría de hogares de las clases medias y altas que viven en los *Countries* o barrios privados, y en zonas residenciales, con altos consumos. Para hacer frente al estancamiento y promover la industria, se estimuló la demanda a crédito de bienes de consumo (aparatos eléctricos) con tasas subsidiadas y plazos largos, incrementando en paralelo el consumo de energía eléctrica, cuya oferta era insuficiente. La estructura productiva continuó siendo heterogénea y se acrecentó la brecha de productividad entre sectores y ramas de actividad. Aumentó fuertemente la relación Gasto Público/PIB que llegó a superar el 40%, y como el resultado fiscal fue débil o deficitario, contribuyó a aumentar la inflación.

Buena parte de los excedentes económicos logrados por los empresarios agropecuarios continuaron transfiriéndose al exterior y una parte importante de los abultados excedentes que queda en el país se destina a la compra de bienes suntuarios, la construcción inmobiliaria para residencias secundarias, el turismo internacional, o se canalizan preferentemente hacia la especulación financiera. En todo el periodo, se adoptaron políticas sociales inclusivas, como el “Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados”, la “Asignación Universal por Hijo” (una suerte de salario social), diversas políticas de empleo activas y pasivas, amplias moratorias previsionales para quienes habían cumplido la edad jubilatoria, el programa “Conectar Igualdad” (distribución masiva de *laptops* a estudiantes secundarios), el “Plan Fines” con becas para que los mayores de 18 años terminaran el secundario y el plan “PROGRESAR” para estimular los estudios secundarios y universitarios de las familias con escasos recursos.

Se crearon una decena de nuevas Universidades nacionales en regiones y municipios menos desarrollados que aumentaron la matrícula universitaria.

Puede decirse que cuestionable la calidad de la enseñanza pública a causa de: el ausentismo docente debido a conflictos laborales para mejorar los magros salarios, problemas de salud y desaliento, los bajos resultados (medidos por las pruebas PISA), la deserción escolar (la mitad de los alumnos de la escuela secundaria no la terminan), el gran ausentismo de los alumnos, la escasa cantidad de días y horas de clase debido a conflictos laborales reivindicando mejoras salariales. La mayoría de las escuelas públicas son todavía de turno simple y con jornadas reducidas. Hubo también avances en materia de salud, con fuerte aumento del gasto, provisión de las vacunas obligatorias gratuitas y clara mejora en los indicadores vitales (reducción mortalidad infantil, aumento de esperanza de vida, etcétera) y de aumento en la cobertura. Pero el presupuesto para salud no permitió la mejora de la infraestructura y la modernización de los equipamientos hospitalarios y persisten aún desigualdades (regionales, entre otras) y enfermedades ligadas a la pobreza. Un sistema muy oneroso de medicina prepaga compensó esos *déficits*, pero sólo las clases medias altas tienen acceso al mismo. Se mantuvo un elevado *déficit* en vivienda de interés social y el hábitat. Debido al avance del proceso de “sojización”, se intensificó el proceso de migraciones rurales hacia las grandes ciudades y, en especial, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al conurbano bonaerense. Aumentando la cantidad “habitantes sin domicilio fijo”, se incrementaron las “villas miseria” y sus habitantes.

Por su parte, los *déficits* del sistema de transporte público de pasajeros se acrecentaron por la rigidez de las tarifas que no permitían la renovación de los vehículos.

El transporte ferroviario colapsó por falta de inversiones y de mantenimiento, dando lugar a numerosos accidentes, por su insuficiencia en número y frecuencia que incrementaron la fatiga de los trabajadores que viven lejos de los lugares de trabajo. Un problema que se ha agravado en las últimas décadas y que se percibió con mucha inquietud en este periodo es el deterioro del medio ambiente como resultado de la contaminación —cuando había un fuerte crecimiento del PIB—, la falta de conciencia ecológica por parte de los empresarios y de la mayoría de la población: la minería a cielo abierto, que recurre al uso de productos tóxicos para la concentración del mineral y contamina los cursos de agua de las poblaciones cercanas; el uso de manera intensiva de abonos químicos y pesticidas en los cultivos sojeros que limitan la capacidad de absorción del agua de lluvia y favorece las inundaciones, la deforestación indiscriminada que desregula el sistema de lluvias y la contaminación de los cursos de agua y de la napa freática en los grandes centros urbanos provocada por los desechos industriales.

El presupuesto para educación, ciencia y tecnología aumentó fuertemente, mejorando los salarios de los docentes e investigadores, repatriando más de mil investigadores calificados que habían residido en el exterior debido a las crisis. Desde el año 2007, el empleo registrado creció en esta etapa gracias al sector público, pues debido al estancamiento y la recesión fue muy escaso el crecimiento del empleo en el sector privado. Por esa causa disminuyeron las tasas de actividad y de empleo, se estancaron las tasas de desempleo, en alrededor del 7% y la tasa de empleo no registrado se mantuvo desde entonces en alrededor de un tercio del total de asalariados. Pero durante esta tercera etapa (2011-2015), las políticas activas de empleo dirigidas a los sectores más vulnerables, especialmente los

jóvenes, contribuyeron a frenar el desempleo, pero no a disminuirlo.

Gracias a nuevas moratorias previsionales se avanzó en el proceso de universalización de los beneficios jubilatorios y de pensiones (cubriendo al 95% de los que tienen la edad jubilatoria), pero cabe señalar que aproximadamente tres cuartas partes del total de los jubilados que antes estaban desprotegidos, perciben ahora el mínimo jubilatorio que está por debajo del salario mínimo vital y que no cubre la Canasta Básica.

En suma, podríamos sintetizar que las políticas de inclusión social y de reducción de las desigualdades se basaron más en las transferencias de ingresos mediante las políticas sociales y de seguridad social, que sobre el incremento del empleo y de los salarios reales. La inflación comenzó a acelerarse desde fines de 2005, pero hasta comienzos del año 2015, no se había diseñado una política integral para enfrentarla directamente. Está fuera de discusión que la inflación no se produce por excesivos aumentos salariales, porque en términos reales estos fueron reducidos e incluso hubo una pérdida porque se adoptan siempre con retraso respecto del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año precedente. En efecto, la elevación del nivel de consumo de los asalariados no puede explicar el incremento de los precios. La inflación se relaciona directamente con las devaluaciones, la baja productividad, la puja distributiva, el elevado grado de concentración, oligopolización y de extranjerización de la economía¹, el *déficit* fiscal que impulsa

a emitir moneda y la creciente capacidad organizativa y de presión por parte de las organizaciones sindicales cuando se reducen las tasas de desempleo. Para frenar el proceso inflacionario, se creó el programa de "Precios Cuidados", con un control indicativo de precios máximos, mediante acuerdos de precios con los fabricantes e hipermercados, pero que sólo contribuyó a moderar el proceso inflacionario. Los índices de pobreza y de indigencia bajaron fuertemente respecto al año 2002, pero se mantuvieron estancados desde 2011.

En la Argentina, son frecuentes los actos de corrupción por parte de altos funcionarios. Pero desde fines de la década pasada, se presentaron a la justicia y a órganos de control numerosas denuncias por casos de corrupción, enriquecimiento ilícito, negociados y violaciones a la ética pública, donde estaban involucrados altos funcionarios, asesores, colaboradores directos y empresarios próximos a las autoridades. Pero hasta finales del "kirchnerismo", las denuncias judiciales contra los altos funcionarios no prosperaron, algunas no tenían fundamento y en otros casos se demoraron o no concluyeron debido a los vacíos legislativos, la inercia y la debilidad de los organismos de control, o las presiones del Poder Ejecutivo sobre el sistema judicial. Hacia el final de su mandato, incluso la Presidenta fue denunciada penalmente, imputada y procesada por varias causas vinculadas a sus empresas

1 En el año 2012, el 64,1% de las ventas totales de las 200 empresas más grandes son controladas por el capital extranjero, predominan comportamientos oligopólicos, si se toma en cuenta la estructura de las 500 empresas más grandes (el monto de las ventas pasó de 22% en el año 1999, a 27,2% en el año 2012),

se evidencia que es escaso el incremento de la productividad global de los factores, existe una gran heterogeneidad entre sectores, ramas de actividad y empresas, en función de las tasas de inversión y de la incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas. Cabe señalar que el 53,5% de las exportaciones es realizado por empresas de capital extranjero.

hoteleras e inmobiliarias, donde le imputan ser parte de una asociación ilícita que tenía la finalidad de recibir dinero (por “coimas”, contratos de alquiler simulados, o reservas de habitaciones de hoteles que no se usaron). El Fiscal la acusa de ser “autora penalmente responsable” de los delitos de “asociación ilícita en calidad de jefe en forma real con el delito de lavado de activos de origen ilícito agravado por su habitualidad” y por hacer “negociaciones incompatibles con la función pública” cuando era funcionaria. A pesar de ello, cuenta con un sólido apoyo político del peronismo y, en especial, de las clases bajas y medias, beneficiarias de las políticas de inclusión social, de intelectuales, artistas y de las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Dentro del movimiento sindical, sólo una de las CTA la apoyaba orgánicamente.

Cuando en la Argentina ocurre el cambio de gobierno, en diciembre 2015, se había consolidado una fractura política y social, que se denominó “la grieta”, que frenaba la posibilidad de lograr ciertos consensos para adoptar políticas de Estado de mediano y largo plazo. Si bien la situación económica y social era delicada, a causa de elevada inflación, fuerte *déficit* fiscal, caída del excedente comercial, bajísimo nivel de las reservas en el Banco Central, débiles tasas de inversión y dificultades para endeudarse en el exterior a causa del elevado riesgo país, no se estaba frente a una inminente y grave crisis.

2.1. El nuevo modo de desarrollo impulsado por el “macrismo”

La nueva alianza y sus orientaciones

El presidente Mauricio Macri asumió el Poder Ejecutivo de la Argentina el 10 de diciembre de 2015. Su partido, fruto de una coalición de centro-derecha (Partido Radical, el PRO y la Coalición Cívica), logró la victoria por escaso margen en una segunda vuelta. Desde

el siglo XX, es la primera vez en la Argentina que un partido de centro-derecha gana sin fraude las elecciones presidenciales. Eso significa que se produjo un cambio social y no se explica sólo por la poca credibilidad de los candidatos del justicialismo. Entre los grupos sociales y económicos que lo apoyan están las centrales empresariales, y en especial, los exportadores agroindustriales, los grandes grupos económicos nacionales, las empresas transnacionales, el sistema financiero nacional y transnacional, amplios sectores de clases altas y medias y unos pocos sindicatos. Los unía el rechazo al modelo “kirchnerista” resumido en las páginas anteriores y a su estilo de gestión confrontativo. En materia de política exterior, desde el inicio el cambio fue radical. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) vieron con simpatía a un gobierno que “se abría al mundo”, trataba de diferenciarse del anterior caracterizado como populista, nacionalista e intervencionista respecto del funcionamiento de los mercados, que era crítico de los Estados Unidos y de Gran Bretaña y un aliado de Venezuela.

La correlación de fuerzas

La composición socioeconómica del nuevo gobierno es mucho más homogénea que la del anterior. Según sus declaraciones juradas, los más altos funcionarios nacionales eran todos millonarios, habían ocupado hasta ese año puestos gerenciales (CEO) en grandes empresas del sector privado y numerosos economistas neoliberales ortodoxos provenientes de consultoras críticas del “kirchnerismo” ocuparon cargos importantes en la estructura estatal. Muchos de ellos han cursado estudios secundarios y universitarios de grado y posgrado en establecimientos privados de prestigio y en universidades extranjeras. A diferencia del sistema anterior, se dividieron las funciones del Ministerio de Economía, aumentó considerablemen-

te el número de Ministerios y Secretarías, con una misma orientación, pero cada uno siguiendo su propia lógica, dificultando la coordinación por la falta de un programa nacional de desarrollo.

En el inicio de sus gestiones, las reservas de divisas en el Banco Central se habían reducido y quedaban expuestas a una corrida cambiaria, el tipo de cambio estaba retrasado, un 7% de la deuda externa había permanecido en *default* y debido a la inacción oficial, los “fondos buitres” habían ganado los juicios en los tribunales de Nueva York y presionaban para cobrar la deuda con el apoyo de la justicia norteamericana, bloqueando el acceso a los mercados financieros y aumentando el denominado “riesgo país”. Se habían establecido severos controles para la compra de divisas y hacer remesas de utilidades que frenaban las importaciones de bienes de capital y de insumos.

El nuevo modo de desarrollo

Sin haberlo expresado de manera explícita, el nuevo gobierno adopta un modelo “neoliberal” asignando un valor al libre funcionamiento de los mercados, impulsa un desarrollo “primario exportador” (de la producción de granos y de carne bovina aprovechando la “renta agraria”), buscando el crecimiento impulsado por inversiones –en un primer momento, predominantemente extranjeras– con un tipo de cambio que sigue apreciado, al cual se tiene libre acceso e impulsando una amplia apertura comercial para combatir la inflación mediante las importaciones de productos manufacturados y se busca instaurar un mercado de trabajo desregulado y flexible, limitando el derecho de huelga, poniendo topes a los incrementos salariales y tratando de reducir los beneficios negociando colectivamente a nivel de cada rama o sector, por separado.

Para atraer inversión extranjera, se incentiva la inversión nacional y se aumenta la

competitividad, el gobierno adopta medidas para garantizar seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la libertad de comercio, reducir los impuestos a las empresas, dar garantías a los inversores de que podrán aumentar la rentabilidad empresarial pues el gobierno tratará de frenar los incrementos salariales para que no superen la inflación, reducir los costos laborales indirectos y flexibilizar el uso la fuerza de trabajo para ser más competitivos.

Consideran que la inflación está causada por el *déficit* fiscal, y para disminuirlo gradualmente, se procura reducir los subsidios a las empresas de servicios públicos y, en su lugar, aumentar las tarifas hasta que los consumidores y usuarios cubran el costo de producción, pero esto reduce los salarios reales. Dentro de las 100 prioridades de políticas económicas y sociales decididas por el gobierno en 2015, que figuran en la Página WEB de la Presidencia, los problemas del trabajo y el empleo estaban ausentes.

Los objetivos y las medidas adoptadas

Los objetivos prioritarios de las políticas económicas del nuevo gobierno respondían en última instancia, de manera directa o indirecta, a las demandas empresariales para restablecer las tasas de ganancia. Entre los objetivos centrales, se observan los siguientes:

- Liberalizar los mercados y reducir la intervención del Estado regulador, cambiando las funciones del Ministerio de Trabajo, para que protegiera el funcionamiento de las empresas, frenara las demandas de incrementos salariales y redujera la conflictividad y la litigiosidad.
- Evitar la caída de las tasas de ganancia y provocar rápidamente en el inicio un *shock* redistributivo importante mediante la devaluación y la eliminación de las retenciones sobre las exportaciones, dando la señal de

buscar el aumento de la rentabilidad esperada de la inversión y de las exportaciones.

- Reducir (muy) progresivamente el *déficit* fiscal (sobre el PIB), considerado la causa de la inflación y un obstáculo para el endeudamiento externo.
- Bajar la inflación por medio de políticas del Banco Central estableciendo “metas de inflación”, para fijar altas tasas de interés y ajustar los incrementos salariales futuros en función de dichas metas, sin recuperar el deterioro de la inflación pasada. Pero además de bajar el consumo, esto generó un negocio fabuloso para los bancos y financistas que especulaban con el dinero, se desalentó la inversión y perjudicó mayormente a las PyMEs que debían recurrir al crédito.
- Pagar rápidamente la deuda externa que estaba pendiente con los *holdouts* para acceder al financiamiento internacional y generar confianza para recibir más inversiones.
- Hacer frente al *déficit* energético, reduciendo subsidios, incrementando las tarifas, incentivando la iniciativa privada, licitando energías renovables a empresas privadas.
- Desarrollar un ambicioso programa de inversiones en infraestructura (autorutas, agua potable y saneamiento) para facilitar el comercio internacional.
- Abrir la economía a productos manufacturados y reorientar la política exterior y de relaciones económicas internacionales sin limitaciones, dando prioridad a los Estados Unidos, Europa y China, impulsando la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea.
- Antes que generar nuevos empleos asalariados, estimular el “emprendedorismo”, apoyando la rápida constitución de nuevas PyMEs competitivas para aumentar el empleo.
- En cuanto al orden público, controlar las migraciones y sancionar con la expulsión del país a los extranjeros delincuentes y a los fabricantes o traficantes de drogas, pues, en

varias décadas, el país que antes sólo era “de tránsito”, pasó a ser gran consumidor, productor y exportador.

Se adoptaron rápidamente y por decreto normas para regular los “conflictos de interés” en casos de juicios contra el Estado y las contrataciones públicas, que a la fecha no estaban adoptadas. La oposición, por su parte, propuso leyes para que el Estado recupere bienes producidos por la corrupción (“extinción de dominio”) y para sancionar a los empresarios corruptos, que involucraban a empresarios cercanos al anterior gobierno.

Una dirigente social opositora al nuevo gobierno de Jujuy, Milagro Sala, que había desarrollado una amplia política social en la provincia de Jujuy fue procesada y acusada de varias causas de corrupción y, antes de ser condenada, fue puesta en prisión desde el año 2016, dando lugar a denuncias de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, considerándola una presa política.

Para controlar la inseguridad y tomar en cuenta la opinión pública, el gobierno impulsa bajar a 14 años la edad de punibilidad de los jóvenes y niños que hubieran provocado muertes, asesinatos, violaciones y robos a mano armada; impedir las manifestaciones y piquetes de los movimientos sociales que bloqueaban las rutas y las avenidas céntricas, y reprimir más severamente el narcotráfico.

Con un comportamiento “managerial”, el gobierno incurrió en varias desprolijidades jurídicas sin respetar las normas y procedimientos legales, adoptando incluso Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), sin que se dieran las condiciones y luego tuvo que dar marcha atrás. Se intentó cambiar por ese medio fechas de días feriados de gran significación en el imaginario social. Intentó incorporar por decreto a dos jueces en la Suprema Corte de Justicia sin cumplir con el trámite constitucional. Para

“desincentivar la industria del juicio” que afectaba a los empresarios y a las ART, se adoptó el DNU 54/2017, en perjuicio de los trabajadores víctimas de accidentes y de enfermedades profesionales, incluso cuando había un trámite en curso en el Congreso de la Nación. Se modificó por DNU la fórmula de actualización de las remuneraciones pagadas por ANSES dos veces por año haciendo un ajuste que daba como resultado un pequeño porcentaje de disminución de cada haber previsional. En los cuatro mencionados casos las reacciones de la opinión pública, de juristas y de los involucrados obligaron a dar marcha atrás.

Desde el inicio, la mayoría de las políticas económicas se centraron en aspectos monetarios y financieros. Al levantar el “cepo” que frenaba la compra de divisas, se produjo una devaluación en diciembre 2015 (del orden del 50%) con impacto inflacionario. Esta medida, más la quita de retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, provocó una gran transferencia de recursos en beneficio de los sectores más concentrados de la producción primaria y del comercio exterior y se trasladó al precio de los alimentos aumentando la inflación. El rápido pago de la deuda con los *holdouts* por un monto de 16.000 millones buscó poder acceder a los mercados internacionales para contraer más deuda externa destinada a cubrir el *déficit* fiscal sin tener que emitir, con lo cual el monto de deuda a pagar (más de dos tercios en moneda extranjera) se incrementó y ya es varias veces superior al de las reservas del Banco Central. La misma política siguieron la mayoría de las provincias.

Se restablecieron las relaciones con el FMI, sin pedir por ahora créditos, pero aceptando la revisión de las cuentas fiscales, proceso que se había obstaculizado desde 2005 cuando se pagó la totalidad de la deuda con ese organismo internacional. Se buscó reducir los subsidios a los servicios públicos para disminuir el *déficit* fiscal, aumentando bruscamen-

te las tarifas, pero sin convocar previamente a las audiencias públicas fijadas por la Ley, despertando reacciones y denuncias judiciales que obligaron a aumentarlas en menor proporción. Para reducir el *déficit* fiscal, el gobierno nacional presiona a las provincias para que reduzcan sus gastos (básicamente en sueldos y jubilaciones) y no demanden apoyo al gobierno nacional.

La liberalización de las importaciones afectó a ramas de la industria nacional que usaban tecnologías intensivas en trabajo (calzado, textil, confecciones, alimentos), pero eso dio lugar al cierre de fábricas poco competitivas, desempleo y violentos conflictos laborales. Para aumentar la base imponible de la recaudación fiscal, se promovió un “blanqueo” de capitales y bienes no declarados aun, que alcanzó los 116.800 millones de dólares y fue el más exitoso de la historia. Pero a diferencia de los anteriores, bastaba con sólo declararlos y no era necesario ingresarlos al país. El total de inmuebles blanqueados por los evasores radicados dentro y fuera del país fueron 167.000 aproximadamente. Esto da una idea de la poca confianza de las clases altas en el país, pues cuando hay incertidumbres opta sistemáticamente por la fuga de divisas. Una parte importante de los recursos adicionales captados por el “blanqueo” fue a la ANSES para financiar en 2017 el programa de “Reparación histórica a los jubilados”, tratando con ello de subsanar la falta de cumplimiento de los fallos judiciales.

La desregulación del mercado de cambios y el establecimiento de un tipo de cambio flexible actuando el mercado sin intervención reguladora del Banco Central de la República Argentina tuvo un fuerte impacto: la devaluación. Se eliminaron los anteriores topes para la compra de moneda extranjera en efectivo y se lo elevó a 5.000.000 de dólares por día, se eliminó el encaje del 30% sobre el ingreso de capitales especulativos sin te-

ner que cumplir el plazo de 120 días de permanencia obligatoria, garantizando así que cualquier fondo de inversión pudiera entrar y sacar los capitales del país en la magnitud que le plazca y sin plazos mínimos de permanencia y mejoraron sensiblemente la rentabilidad de los bancos y entidades financieras. Se rebajaron los impuestos a los Bienes Personales (que pagan las personas más acaudaladas) y a los autos de lujo que se compraron aprovechando el atraso cambiario.

Ese ingreso de divisas y las elevadas tasas de interés que fija el Banco Central estimularon la especulación financiera. Ello condujo a un aumento de las reservas y a la apreciación del tipo de cambio. Los ingresos de divisas se convertían a pesos, con los cuales se compraban Letras del tesoro (LEBAC u otras) obteniendo tasas de interés próximas al 25 ó 30%. Cuando las retiraban, procedían a recomprar dólares (cuyo tipo de cambio no se había modificado) obteniendo finalmente en corto tiempo una tasa de ganancia muy superior a la vigente en el país y en el sistema financiero internacional. Pero ese ingreso de divisas no dio lugar a inversiones directamente productivas, sino a la especulación financiera. Un dólar “barato” y la liberalización del mercado cambiario estimularon la compra y el atesoramiento de divisas esperando en el futuro una devaluación. Ello favoreció el turismo internacional para comprar a bajo costo bienes de consumo durable por parte de las clases media y alta que constituyen la base social más firme del gobierno. Al mismo tiempo, se restableció el envío de remesas de utilidades a las casas matrices y se intensificó la “fuga” hacia el exterior. Progresivamente, se abrió el comercio exterior para bienes de consumo de diverso tipo, sin prevenir el impacto sobre la producción nacional, el empleo y la recaudación fiscal. La apertura comercial buscada para bajar la inflación y reducir el “costo argentino”, perjudica especialmente a

empresas y trabajadores de sectores que no están en condiciones de competir como resultado de un aumento de las “importaciones sustitutivas de la producción nacional” con precios más bajos y con calidad estándar, que impactaron sobre el volumen de la producción interna, acarreado desempleo, suspensiones, vacaciones adelantadas, “retiros voluntarios” y provocando el achicamiento o el cierre de pequeñas y medianas empresas poco competitivas.

Como había un *déficit* energético, se elevó el precio del petróleo y del gas en boca de pozo, incrementando las ganancias de las empresas petroleras y energéticas con el fin de estimular la producción, pero al mismo tiempo, se puso en marcha una política vigorosa a favor de las energías renovables en mano de empresas privadas. El aumento consecutivo de las tarifas afectó fuertemente a las familias reduciendo sus ingresos reales, pero mayormente a las pequeñas empresas y comercios, repercutiendo sobre sus costos de producción, que se transfirieron finalmente a los precios. De esta manera, la política en materia de “sincerizar tarifas” no frenó la inflación, sino que la estimuló.

En materia de seguridad, se firmaron acuerdos con los Estados Unidos para comprar armamento y avanzar en la articulación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Se re-equiparon las fuerzas de seguridad, adquiriendo de Israel vehículos y armamentos con fines represivos, para amenazar a los movimientos sociales en sus manifestaciones. Al mismo tiempo, continuó, como en el gobierno anterior, la represión de las protestas de aborígenes, movimientos sociales, cuentapropistas informales, “manteros” y vendedores ambulantes ofreciendo locales para relocalizarse.

La política coyuntural adoptada a comienzos de 2017 para salir de la recesión, consistió en promover con fuertes incentivos el crecimiento del sector agropecuario

exportador y programar un relanzamiento de la obra pública que permita reactivar la actividad de la construcción, fuerte generadora de empleos en el corto plazo. La apreciación cambiaria, grandes inundaciones, el avance de la soja sobre el territorio y la caída de la demanda produjo que cientos de tambos cerraran sus puertas reduciendo la producción y el empleo; las exportaciones de aves cayeron un 12%; aumentaron las importaciones de carne porcina barata desalentando a los productores locales; cayó la producción exportable de peras y manzanas, productos vitivinícolas, olivo, cítricos y yerba mate y, al mismo tiempo, aumentaron los precios.

Se concentró la producción, hubo adquisiciones y fusiones de empresas, se redujo el número de empleos estables en el sector agropecuario y eso estimuló la migración rural hacia los suburbios de las grandes ciudades. La disminución de impuestos y controles al sector agropecuario y la devaluación producida estimularon un crecimiento considerable de la producción de granos y del *stock* ganadero. Pero la capacidad del sector exportador agropecuario para dinamizar la economía y generar nuevos empleos asalariados estables es muy reducido, porque una buena parte de su demanda se satisface con importaciones de maquinaria agrícola, semillas, herbicidas y abonos químicos.

Después de la recesión de 2016, y del rebote del primer semestre 2017, el gobierno pautó de manera optimista un crecimiento anual del PIB en 3-3,5%, que difícilmente se logre, así como una tasa de inflación menor al 18% que ya es imposible de cumplir. Cabe destacar que el PIB por habitante, que es la medida más razonable de las posibilidades de bienestar de una sociedad, disminuyó y, en 2016, fue menor al de 2011. El gobierno manifestó que esperaba una "lluvia de dólares" para inversiones, pero en 2016, el ingreso de divisas no se destinó a Inver-

sión Extranjera Directa, sino a la especulación financiera y fue menor que el monto de las remesas por dividendos más el gasto por concepto de turismo y compras en el exterior.

El elevado monto de los subsidios a las empresas de hidrocarburos, electricidad, gas y transporte, que explican buena parte del *déficit*, habían beneficiado a familias y empresas sin discriminación del nivel de ingresos de los consumidores. El incremento de las tarifas fue más leve que el deseado por el gobierno, pero tuvo finalmente un impacto directo sobre los salarios reales y sobre los costos de producción, repercutiendo sobre la inflación. Fue así que, a casi dos años de asumido, el actual gobierno no eliminó, sino que incrementó el elevado *déficit* fiscal que recibió: fue 4% del PIB en 2015, y superó el 5% en 2016, a pesar de que ese año el PIB cayó 2,5%. El aumento no deseado del *déficit* también se debió a la disminución de la recaudación impositiva generada por la recesión, la eliminación de retenciones sobre las exportaciones de la minería, del sector agropecuario y parcialmente de la soja, y a las dificultades para eliminar de golpe los subsidios a las tarifas de servicios públicos. Parte de ese incremento del *déficit* se debió paradójicamente a la ampliación de la estructura jerárquica del Estado, pues si bien hubo despidos, aumentó como nunca el número de Ministerios, de Secretarías y de asesores con altos sueldos (con su secuela de autos oficiales, choferes, personal de seguridad, teléfonos celulares...), superponiendo una capa burocrática propia para manejar el Poder Ejecutivo. Otra causa esencial es que se mantiene la tasa del 33% de asalariados no registrados, cuyos empleadores no aportan a la ANSES, así como los funcionarios del Poder Judicial que tienen el privilegio de no pagar impuestos sobre sus altos salarios.

2.2. Trabajo, empleo y salarios

Los datos sobre empleo registrado del Ministerio de Trabajo, muestran que, cambiando la tendencia iniciada en 2002, el empleo en el sector privado aumenta 120.000 personas entre 2012 y 2015 sobre un total de 6.498.248; mientras que en el sector público el incremento fue de 483.000 personas, pero sobre un total de 3 millones de trabajadores estatales en los tres niveles de gobierno. La Argentina terminó el año 2016 con 1,5 millones de personas desocupadas y 2,7 millones con otros problemas de empleo. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el desempleo aumentó y cerró el primer trimestre de 2017 en 9,2%, aumentando mucho en el Gran Buenos Aires y en Rosario. Disminuyeron las tasas de empleo y aumentaron las de desempleo, subempleo y sobre todo las tasas de inactividad, porque muchos desocupados desalentados dejaron de buscar trabajo debido a la reducción de la oferta de empleos y por factores estacionales. Estos porcentajes muestran que, si bien no existe todavía una crisis grave de desempleo como la ocurrida en el año 2002 en la Argentina, hay un mercado laboral estancado y que se deteriora, predomina la precariedad y aumenta el desaliento de los desocupados.

La estrategia oficial en materia de empleo concentra sus esfuerzos en la reducción de los costos laborales y frenar en los convenios colectivos el incremento de los salarios reales por encima de la inflación, para que por esas vías aumente la rentabilidad empresarial, dando por sentado que eso daría lugar a la inversión y estimularía la contratación de nuevos trabajadores. Es la llamada *Teoría de Schmidt* (ex canciller alemán): “las ganancias de hoy, son las inversiones de mañana y el empleo de pasado mañana.” Por el freno a la obra pública debido a las denuncias de corrupción, el PIB de la construcción cayó un 15% en 2016, perdiendo-

se más de 50.000 empleos que comenzaron a recuperarse parcialmente en 2017.

El contexto de caída de la producción de hidrocarburos, los despidos, las suspensiones de personal y la baja competitividad crearon ese año las condiciones para que, en acuerdo con el gobierno varios sindicatos y las empresas petroleras acordaron bajar los costos laborales. En el caso de las industrias del cuero y textil, las más afectadas por la recesión y el ingreso de productos importados, el Ministerio de Trabajo ofrece los programas REPRO: cuando las empresas están en dificultades, para que no despidan personal, otorga subsidios a las empresas para cubrir una parte importante del salario a cambio de mantener el puesto de trabajo. El número de empresas que solicitaron el Procedimiento Preventivo de Crisis aumentó de manera considerable en 2016 y 2017, incluso fueron grandes empresas, pero la cantidad total de empresas beneficiarias disminuyó a pesar del crecimiento del desempleo. Pero lo que sucedió fue que en 2016 cayó el nivel de empleo y también el salario real.

Dentro de la población inactiva aproximadamente hay un millón de jóvenes llamados “Ni Ni Ni” (que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo). Es otro segmento que se fue incrementando desde el año 2003 a pesar del crecimiento económico.

Para disminuir el *déficit* fiscal, por razones políticas y para dar una señal disciplinadora, durante los primeros meses del 2016, se efectuaron miles de despidos de personal contratado en el sector público, cuestionando la estabilidad en el empleo.

Desde 2003, se incrementó ampliamente el número de becarios y de investigadores que ingresaron al CONICET cada año. En consonancia con las políticas de ajuste y de acuerdo a un plan fijando límites al número de investigadores, el Ministerio de Ciencia y Tecnología comparando con 2015, redujo a

la mitad el ingreso de nuevos investigadores y becarios en 2016 y reorientó las políticas para priorizar las investigaciones en "Áreas prioritarias" que tengan un rápido resultado en términos de innovaciones. El Ministro ofreció como alternativa a unos 500 doctores, que fueron evaluados positivamente y por restricciones presupuestarias no lograron sus becas o no accedieron a la carrera del investigador, que se insertaran en el mercado de trabajo privado, que crearan sus propias empresas de base tecnológica o micro empresas, para lo cual los investigadores de las Ciencias Sociales y Humanas no disponen de conocimientos técnicos. Esa reducción de los ingresantes a la carrera del investigador generó fuertes reacciones, movilizaciones, asambleas y acampes frente al Ministerio. Para hacer frente a las demandas, el Ministerio y el CONICET iniciaron gestiones para buscar empleo en Universidades y otros organismos públicos para los doctores-investigadores que no ingresaron al CONICET, pero eso está condicionado al presupuesto que se les otorgue. Según cifras recogidas por institutos de investigación y cámaras patronales y sindicatos, confrontando febrero de 2017 con enero de 2016, los despidos fueron en el sector público 75.123 (30,15%) y en el sector privado 174.020 (69,85%).

En cuanto a las numerosas suspensiones y "retiros voluntarios", la mayoría se produjo en el sector industrial. A esto se suma la difícil situación de las pequeñas y medianas empresas industriales y comercio minorista de vecindad, cuyo impacto mediático es menor pero que, "a cuentagotas", se suman a la destrucción de puestos de trabajo. Para el empleo público, se adoptó un plan oficial para impedir la contratación de nuevo personal y "modernizar y jerarquizar" el Estado a través de la capacitación de 80.000 empleados públicos y reestructurar sus funciones para evitar la superposición de programas nacionales con provinciales y el derroche de recur-

sos. Se crearon presiones para condicionar la permanencia y la promoción en el empleo en función del presentismo y la puntualidad, siendo evaluados en función del desempeño con premios monetarios y castigos. El plan prevé subrepticamente revisar la garantía constitucional de estabilidad laboral en el empleo público, considerando que la seguridad y la estabilidad en el empleo incentivan, el ausentismo, la baja productividad y falta de compromiso. Como nueva política para el empleo en el sector privado, se lanzó el Programa de Transformación Productiva (TPT) para subsidiar a trabajadores despedidos en empresas consideradas "poco competitivas" y facilitar su reinserción en empresas con "mayor dinamismo", cobrando un seguro de desempleo ampliado durante nueve meses. Pero los objetivos del programa y los empleos creados hasta el primer semestre de 2017 son pequeños frente a la dimensión del problema.

Otra política ambiciosa anunciada, pero no implementada todavía, es la de "empalmar" los beneficios sociales que percibe un trabajador con el salario a recibir si encuentra un empleo estable que una empresa adiciona a los ya existentes. Es una política para reducir el costo laboral a cargo del empresario similar a la aplicada en países de la Unión Europea. El beneficio (estimado en \$4.000, o sea, un 40% del salario mínimo vital y móvil para un/a soltero/a) pasará a ser parte del salario que pagaría el empleador por un periodo de hasta 24 meses. Si se concretara, podría ser una forma de regularizar el actual empleo precario y en negro, o generar un nuevo empleo.

Desde el cambio de gobierno y hasta marzo de 2017 por el aumento de la inflación, la fuerte suba de los servicios de transporte, electricidad, gas y agua potable, peajes y otros precios regulados, los salarios reales disminuyeron, así como su parte en la distribución funcional del ingreso, aca-

rreando una reducción del consumo de los asalariados y trabajadores informales. Esta tendencia fue en paralelo con el deterioro del salario indirecto en cuanto a los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad social. Durante 2014, por efectos de la devaluación, los salarios reales habían caído el 4,5%. Se estima que, en 2016, cayeron aproximadamente 6-8%, impactando sobre la demanda, dado que quienes tienen ingresos bajos, gastan todos sus ingresos. El impacto fue mayor entre los trabajadores no registrados y los empleos precarios. La caída de la demanda aumenta la ya existente capacidad productiva ociosa. La caída de los salarios reales arrastró a la demanda interna, de los “bienes salario” que consumían los sectores de menores ingresos afectando también a los comerciantes, primero, y a las empresas fabricantes, luego, que primero redujeron las “horas extras” y, más tarde, suspendieron o despidieron personal para ajustar la producción a la demanda. Además de la fuerte caída de los ingresos reales, aumentó considerablemente la desigualdad entre los mayores y menores ingresos.

La reducción de la masa salarial, provocó progresivamente la caída de la demanda efectiva, aumentó la capacidad productiva ociosa y dificultades o el cierre de empresas poco competitivas. Todo eso también presionó hacia abajo la recaudación fiscal aumentando el *déficit*. La caída del consumo asociada al deterioro de los ingresos perjudicó a la manufactura local de bienes de consumo (que en gran medida abastece al mercado interno) y al comercio y servicios como hoteles y restaurantes.

Las relaciones de trabajo

Las centrales empresariales han visto con satisfacción el cambio de gobierno y de modelo productivo y han restablecido las relaciones de cooperación con el Poder Ejecutivo que, a diferencia del anterior gobierno,

frecuenta sus congresos y reuniones. Aquellos presionan sobre el gobierno para obtener ventajas sectoriales (seguridad jurídica, reducción de impuestos, baja de los costos laborales, créditos con bajas tasas y facilidades, prudencia en la apertura comercial debido a la baja competitividad industrial, etcétera) y apoyan las políticas laborales para limitar el derecho de huelga, poner toques a los incrementos salariales, controlar la protesta social, reducir los costos salariales y esperan la adopción de leyes que flexibilicen el uso de la fuerza de trabajo. Pero son reticentes frente a las políticas de apertura del comercio exterior. El mensaje del gobierno y de las centrales empresariales postulaban que un exceso de conflictividad laboral desalentaría inversiones extranjeras productivas, lo cual estancaría la economía, daría lugar a pocos nuevos empleos registrados y en consecuencia a menores aportes de recursos para los gremios.

Por otra parte, cuando la situación económica de un sector industrial es crítica, el gobierno estimula la negociación colectiva por separado con esa rama o sector de actividad para que los sindicatos frenen sus expectativas de aumentos, acepten la reducción de beneficios adicionales conquistados anteriormente (que los empresarios consideraban privilegios) como una condición para preservar el empleo y atraer inversiones nacionales, pero, sobre todo, extranjeras. Casos paradigmáticos fueron el de los trabajadores petroleros, de la industria automotriz y de los trabajadores rurales. Cuando el conflicto se desata en un sector estratégico o dura mucho tiempo, el Ministerio de Trabajo aplica tardíamente la ley de Conciliación Obligatoria y de manera velada amenaza con quitar la personería al sindicato –imposibilitándolos legalmente de actuar– y con investigar el funcionamiento financiero de los sindicatos donde muchos de sus dirigentes son acusados de corrup-

ción. Para el Presidente de la Nación, Mauricio Macri, el objetivo es reducir los costos para que la economía sea competitiva y la atención se ponga en los costos salariales, directos e indirectos, y tratar de negociar con los sindicatos. pero sin ceder ni darles la razón. Tres altos funcionarios públicos que habían construido buenas relaciones con los sindicatos del sector público por esa causa fueron obligados a renunciar.

La información estadística que da cuenta del incremento de la población que está por debajo de la línea de pobreza y de indigencia impacta en el imaginario de los dirigentes sindicales, para aconsejar moderación salarial, desalentar la propensión al conflicto y adoptar prudencia en las reivindicaciones. En 2007, durante el anterior gobierno, el INDEC informó que el 20,6% de la población se encontraba en situación de pobreza y un 5,9% era indigente. Luego, se manipularon burdamente los índices de precios y sólo en 2017 se restableció la credibilidad. El INDEC calculó en el segundo semestre 2016 el índice de pobreza de 31 aglomerados urbanos que, proyectado al total del país, fue de 30,3% afectando a 13,3 millones de personas, y la indigencia fue del 6,1% e impactó sobre 2,6 millones de personas.

Los problemas sociales en materia de educación, salud, vivienda, generados anteriormente se incrementaron. En la provincia de Buenos Aires donde cientos de miles de familias viven en 1.585 villas de emergencia ("misericordia") y asentamientos precarios. Las políticas crediticias para acceder a hipotecas sólo están al alcance de trabajadores registrados con medianos y altos ingresos que podrían destinar hasta un tercio de sus ingresos para pagar las hipotecas. El gasto de las familias se incrementó también debido a las insuficiencias del sistema público de salud: los trabajadores registrados pueden recurrir a las obras sociales sindicales, los más

pueriles contratan los onerosos servicios de medicina "prepaga", mientras que la mayoría de los desocupados y trabajadores precarios debe ir a hospitales públicos, hacer colas desde temprano para sacar turnos en edificios en malas condiciones edilicias y colapsados de pacientes, o pagar la atención de médicos privados con sus propios ingresos.

Durante el kirchnerismo, se dio importancia prioritaria y recursos a la seguridad social. El nuevo gobierno mantuvo esas políticas a cargo de ANSES, pero con otras orientaciones, amplió el número de beneficiarios de las asignaciones familiares, pero trató de dar de baja a beneficiarios sospechados de no reunir las condiciones, viudas y pensionados de mayor edad, e incluso a minusválidos, despertando denuncias y tuvo que volver atrás. Se empezó a cumplir una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2006 no cumplida por el gobierno de la época para pagar con ajustes y retroactividad los montos de juicios con sentencia firme por jubilaciones mal calculadas, que no se habían ajustado entre 2002 y 2006, a pesar de las sentencias.

Recién en 2016 se adoptó la "Ley de Emergencia Social" demandada por los movimientos sociales y apoyada la CGT, pero que sólo fue reglamentada en 2017. La Ley instauró una suerte de "salario social" para compensar durante varios años a los integrantes de tres grandes centrales de movimientos sociales ("Barrios de Pie", "Corriente Clasista y Combativa" y "Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular"). La Ley busca ofrecer recursos para elaborar programas masivos de capacitación para que puedan aumentar la empleabilidad y acceder al empleo. Desde 2016, también la CGT estableció buenas relaciones con ellos. Esos tres movimientos sociales y otros vinculados a partidos de izquierda, organizaban de improviso grandes manifestaciones y piquetes cortando el tránsito de las grandes

avenidas durante muchas horas, a veces con la cara cubierta y garrotos en las manos, cercaban las oficinas públicas involucradas y se quedaban hasta que el gobierno los recibían y les daban una respuesta.

Se agravó la situación de varias importantes empresas que habían sido quebradas y abandonadas por sus dueños y fueron luego ocupadas y recuperadas, expropiadas y convertidas en cooperativas de trabajo y autogestionadas por sus trabajadores con dificultades para obtener créditos por falta de garantías. Pero la propiedad del establecimiento y de los medios de producción no se regularizó totalmente, los ex propietarios tratan de volver a ocuparlas y el nuevo gobierno vetó varias leyes de expropiación y se ordenaron los desalojos.

La estructura sindical argentina se basa en un sindicato único por rama de actividad y salvo raras excepciones, no hay pluralidad de sindicatos en la misma rama de actividad. La tasa de sindicalización es la más elevada de América Latina; eso y la unidad les da fuerza. Entre los dirigentes de la CGT predomina una orientación moderada, pero fuertemente reivindicativa, negocian de manera astuta y obtienen beneficios para sus afiliados y por eso permanecen largos tiempos al frente de las organizaciones. Buscan participar en pie de igualdad con los empresarios en los procesos de concertación social, así como la ampliación de derechos laborales y sociales, centrados en el empleo, los salarios y la seguridad social, sin dar mayor importancia al empleo precario ni al impacto del trabajo sobre la salud. No cuestionan en su esencia el modo de producción capitalista. Las tres fracciones de la CGT tradicional que se constituyeron durante el kirchnerismo, se unificaron en una sola CGT en 2016 para negociar y enfrentar al gobierno. Dos agrupamientos de sindicatos peronistas se apartaron de la CGT acusándola de aceptar, sin confrontar, las políticas

del gobierno. Pero recientemente volvieron a integrarse. Además, existen otras dos centrales sindicales (las dos CTA), frutos a su vez de una escisión, con posiciones de izquierda o vinculadas con el kirchnerismo.

Desde el cambio de gobierno, recrudecieron los conflictos laborales, muchos de los cuales se desarrollan de manera directa en las grandes empresas y organizaciones, liderados por “comisiones sindicales internas” aunque en virtud de la legislación es el sindicato finalmente el que firma el acuerdo con los empleadores. La mayoría de los conflictos se desarrollaron en el sector estatal donde hay estabilidad para el empleo permanente. Las causas son los despidos de los contratados, las suspensiones, la precariedad y, obviamente, las reivindicaciones salariales debido a la alta inflación. Con ocasión de una masiva conmemoración del 24 de marzo 1976, fecha del inicio de la dictadura militar de 1976-83 y que contó con la presencia oficial de las dos CTA, de los movimientos sociales y de defensa de los derechos humanos, el nuevo gobierno fue cuestionado por la modificación de la Ley Inmigratoria para quitar la residencia a los extranjeros delincuentes, la intención de bajar la edad de imputabilidad (de 16 a 14 años) para delitos comunes, la represión policial contra una movilización de mujeres el 08 de marzo y varios hechos de “criminalización” de la protesta social donde fuerzas de seguridad se excedieron en sus funciones y reprimían.

Desde comienzos de 2017, se desarrolló un conflicto largo y paradigmático, cuyos actores fueron sindicatos docentes primarios y secundarios, públicos y privados, que por primera vez se unificaron para hacer reclamos salariales durante 20 días de huelga sin clases. El resultado fue una solución de compromiso, levantamiento de la huelga, reinicio de las clases, obteniendo un considerable incremento salarial, pero por debajo de lo solicitado. Los primeros meses de 2017

fueron el escenario de numerosas marchas de protesta y huelgas activas que, en conjunto, involucraron a más de un millón de personas en las calles y que el gobierno acusó de ser desestabilizadores. Primero fue una marcha con abandono del lugar de trabajo del 07 de marzo 2017, una de las más grandes de la historia. Al finalizar el acto, sectores de izquierda amenazaron a los dirigentes porque no habían fijado la fecha de una huelga general. Ante la falta de respuestas del gobierno a las demandas y las presiones de las bases, la CGT declaró luego un paro general para 06 de abril, llevado a cabo masivamente, pero sin movilización. El gobierno, aprovechando la recesión y las amenazas de desempleo, busca frenar los conflictos y que los sindicatos se comprometan a bajar el ausentismo, aumentar la productividad, aceptar la reducción de los costos laborales y disminuir o eliminar beneficios otorgados anteriormente buscando el acuerdo de ramas entre cámaras empresariales y sindicatos (primero lo hizo con los petroleros privados y el sector automotriz y se prevé continuar con la construcción, textiles, calzado, cerámicos y metalúrgicos).

La caída de 2,3% del PIB en 2016, un contexto internacional adverso, el deterioro del mercado de trabajo y la caída pronunciada de los salarios reales por la suba de tarifas, explican que el Ministerio de Trabajo dejó entender que había un tope a los incrementos salariales (18%) que estaba por debajo de la inflación pasada y la actual, cuando la relación de fuerzas había cambiado sustancialmente. Un escaso número de sindicatos de ramas con altas tasas de ganancia y con gran capacidad de negociación lograron fuertes incrementos salariales (bancarios, aceiteros), mientras los demás lograron desdoblarse el incremento salarial anual en varios aumentos (que adicionados recién a finales de año llegaban al 20%) y la posibilidad de un ajuste automático dos veces

al año si la inflación superaba esa cifra (la cláusula "gatillo").

Las demandas empresariales para que se redujeran los costos laborales y la litigiosidad derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales fueron atendidas por el gobierno. Primero por un Decreto de Necesidad y Urgencia y luego por una Ley, se establecieron restricciones para que los trabajadores hicieran juicio ante los tribunales de trabajo sin antes pasar por el análisis de Comisiones Médicas, pero sin mencionar la emergencia y la creciente gravedad de los riesgos psicosociales en el trabajo que cuando se somatizan predisponen y están asociadas a enfermedades cuya proporción va creciendo: infartos de miocardio, ACV, úlceras intestinales, colon irritable, depresiones, *burnout*, trastornos músculo-esqueléticos, perturbaciones del humor y del sueño, entre otros.

2.3. Condiciones generales de vida

Un fenómeno que viene desde mucho tiempo atrás y que se ha incrementado es la elevada y creciente cantidad de hechos delictivos, hurtos y robos en la vía pública y en los medios de transporte, los secuestros extorsivos que a veces terminan en asesinatos, el contrabando, la producción nacional y la comercialización de droga. Y en particular, se incrementaron las diferentes formas de violencia contra las mujeres. En 2016, se registró en promedio una mujer asesinada por día, en su inmensa mayoría por alguien que es o ha sido su propia pareja. Las fuerzas de seguridad –públicas y privadas– son cuestionadas por su connivencia con los delincuentes y tratantes de droga, y por su agresión a la población de los barrios populares con procedimientos discriminatorios contra los extranjeros provenientes de los países vecinos y los jóvenes en su inmensa mayoría desocupados, desertores del sistema escolar, los "Ni, NI, NI", que deambulan por las calles,

sospechándolos de ser delincuentes o cómplices de los *dealers* por sus formas de vestir, sus expresiones y el color de su piel, incluso prohibiéndoles la entrada cuando van a lugares de diversión.

2.3.1. La coyuntura actual

La concepción ortodoxa del gobierno de impulsar el crecimiento por medio de la mayor inversión privada con la expectativa de obtener elevadas tasas de ganancia que hagan posible la generación de empleos, se opone a una perspectiva heterodoxa donde la inversión privada depende más bien de la evolución de la demanda, básicamente el consumo arrastrado por los salarios y que daría como consecuencia la generación de empleos. Siguiendo este enfoque, la caída del salario real, los programas de ajuste y el incremento de las tarifas públicas influyen negativamente sobre la demanda.

A mediados de 2017, el sector agropecuario pampeano creció fuertemente por las buenas cosechas, pero no así la producción industrial. Pero es en la industria donde el impacto ha sido más fuerte porque debido a la caída de la demanda y la apertura importadora, el sector está en recesión desde finales del gobierno anterior. Según las centrales empresariales, el PIB de las PyMEs industriales cayó 5% con 17 meses en baja. La capacidad instalada ociosa de la industria fue de 60%, que es el menor porcentaje de los últimos 14 años. El fuerte desempleo en la construcción comienza a recuperarse lentamente desde muy abajo, gracias a ambiciosos planes de obras públicas y a los créditos para la construcción de viviendas. Pero, en resumen, a 18 meses de gobierno y entre puntas (diciembre 2015 - mayo 2017), aumentaron el desempleo, el subempleo, la inactividad, la informalidad laboral y la precarización en las condiciones de trabajo. La estrategia seguida por el gobierno es negociar con los sindicatos, "sector por sector", afirmando que son

situaciones distintas. Para el gobierno, "tiene que haber una recomposición del poder adquisitivo del salario, pero con empresarios que puedan pagarlo", dando a entender que los aumentos salariales serían moderados. El Presidente había afirmado delante de dirigentes sindicales que también había "mafias" entre los abogados laboristas que hacían muchos juicios y dentro de los sindicatos, retomando las críticas de los sectores sindicales más radicalizados. El Ministerio de Trabajo adoptó una actitud más vigilante sobre la vida interna de los sindicatos.

La Justicia intensificó su actividad y cambió de orientación luego del cambio de gobierno, pero con grandes desprolijidades, operando sobre diversas causas relacionándolas con sobreprecios en la obra pública que favorecerían a familiares y amigos. El trasfondo era obviamente político y la actividad judicial se intensificó en 2017, año electoral. Por las denuncias anteriormente mencionadas, este mismo año, un Fiscal Federal imputó a la ex presidenta y a su hijo diputado, hoy procesados, considerando que cometieron numerosos delitos: constituyeron una asociación ilícita, lavado de dinero agravado por su condición de funcionarios y por hacerlo de manera reiterada, e hicieron negociaciones incompatibles con la función pública.

Por otra parte, se presentaron fuertes denuncias contra el presidente Mauricio Macri, que cuando asumió la presidencia estaba también procesado por un delito de espionaje (del cual fue rápidamente absuelto), negociados y actividades incompatibles con la función pública (está acusado de no declaración impositiva de empresas *of shore* familiares localizadas en paraísos fiscales), entre otras cosas. Por otra parte, se objetó la concesión "apresurada" de rutas aéreas a empresas de aviación "de bajo costo", vinculadas con miembros de su gabinete.

Durante las tres etapas de la post-Convertibilidad y también en el nuevo gobierno, funcionarios y espías de los servicios de inteligencia utilizaban fondos e instrumentos asignados por el Estado para perseguir o extorsionar: hacían espionaje clandestino fuera de cualquier marco legal desde la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), sin que hubiera un control democrático sobre el espionaje y posteriormente se daban a conocer públicamente el contenido de las escuchas cuando comprometían a dirigentes políticos de la oposición para desprestigiarlos. Pero dada la estructura, su composición social, la orientación de la justicia argentina y el tiempo que demoran las causas penales contra los dirigentes políticos, es difícil que tenga lugar un programa similar al de Brasil, "*Lava Jato*", para castigar la corrupción.

Este año 2107, en la Argentina hay elecciones de medio término para renovar parcialmente las cámaras y, desde ya, el resultado es incierto. Para enfrentar al gobierno se constituyeron tres fuerzas políticas que representan a tres versiones del peronismo. Si el resultado fuera relativamente favorable al oficialismo, eso le daría más fuerza para encarar otras reformas estructurales que el gobierno juzga indispensables para dejar atrás las bases económicas y sociales del "populismo". Un triunfo de la oposición implicaría una señal contra el programa económico de ajuste gradual, dificultando el financiamiento externo de la economía hasta el final del mandato presidencial (año 2019), poniendo en cuestión la gobernabilidad durante los próximos dos años. Los inversionistas extranjeros que ven con simpatía las oportunidades de hacer negocios en la Argentina, están a la espera de comprobar que las políticas del nuevo gobierno van a sostenerse y continuar luego de estas elecciones de medio término en el tercer trimestre 2017.

Reflexiones y perspectivas: Ganadores y perdedores con el nuevo modo de desarrollo

A modo de síntesis, se podría identificar quienes son los ganadores y los perdedores del nuevo modo de desarrollo instaurado en la Argentina a fines de 2015, si bien el lapso es corto para afirmaciones definitivas. Los grandes perdedores del ajuste implementado por el programa económico actual son:

1. Los sectores productivos poco competitivos frente a las importaciones, debido al tipo de cambio apreciado y, en particular, las ramas industriales trabajo-intensivas del cuero, calzados, textiles y la electrónica. La recesión económica incrementada desde el cambio de gobierno hizo caer la demanda por la reducción del poder de compra de los asalariados, disminuyó la inversión y aumentó considerablemente la capacidad instalada ociosa en la industria.
2. Las PyMEs industriales tradicionales que entraron en dificultades por dichas causas, el incremento de los costos y de las tarifas de servicios públicos y por la liberalización de las importaciones.
3. Los pequeños comercios de proximidad, que han visto aumentar fuertemente sus costos por el considerable aumento de las tarifas de electricidad, gas y agua corriente y deben pagar elevadas tasas de interés si acceden al crédito.
4. Los sectores de pequeños productores agrícolas de las economías regionales que, desde mucho tiempo atrás, exportaban con buenos resultados (frutas, yerba, te, tabaco, vino, lácteos).
5. En particular, el conjunto de los asalariados, debido a los problemas del mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precariedad, el trabajo no registrado), la reducción del salario real por el impacto inflacionario,

la suba de los alquileres y el aumento de las tarifas de los servicios públicos.

6. Los que tienen empleos en el sector informal porque se han reducido las posibilidades de trabajos temporarios (trabajo doméstico, cuentapropistas, en microempresas, etcétera).
7. Los jubilados, pensionados y beneficiarios de las políticas sociales porque los ajustes periódicos de haberes no compensaron la inflación pasada y se deterioró el servicio público de salud, aumentaron mucho el precio de los medicamentos y los bienes de la canasta familiar.
8. La situación es dramática en el caso de los desocupados, incluso de quienes cobran el insuficiente subsidio por desempleo, los trabajadores no registrados que no tienen acceso a la seguridad social, los trabajadores precarios sin un empleo estable amenazados por los despidos y suspensiones, los beneficiarios de los planes sociales porque el monto de los subsidios están lejos de cubrir la canasta básica de alimentos y se ajustan por debajo de la inflación y los sectores totalmente excluidos que viven en situaciones de extrema pobreza e indigencia.

El fortalecimiento y desarrollo del sector industrial no figura entre los objetivos prioritarios del gobierno que, en el momento de cerrar este artículo de investigación, afirma tener expectativas favorables para que la economía vuelva a crecer hasta 3,5% en 2017. La misma estaría impulsada por los pocos sectores ganadores del modelo:

1. La agroindustria (buenas cosechas de soja y de granos exportables) y recuperación de la ganadería bovina.
2. El sector financiero, hacia donde se canaliza la mayor parte de entradas de divisas con fines especulativos, aprovechando un tipo de cambio apreciado.
3. Las telecomunicaciones.

4. Potencialmente, se beneficiaría el sector construcción (partiendo desde un piso muy bajo) por los anunciados grandes programas públicos de infraestructura (ferrocarril, autorutas, energía) y, en menor medida, por los nuevos créditos para la vivienda de sectores de clase media y alta.
5. Los grandes hipermercados y cadenas de electrodomésticos, actúan como oligopolios, tienen la posibilidad de fijar los precios sin restricciones y que, aprovechando la caída de la demanda, negocian con los proveedores hacer efectivo mayores descuentos, el pago en varias cuotas y con varios meses de retraso.

Si estas últimas tendencias se confirman y crece lentamente el PIB en esos sectores, la estructura productiva de la Argentina será más heterogénea y desequilibrada entre sectores y ramas de actividad. Los sectores antes mencionados, altamente concentrados y transnacionalizados, crecerán, pero no arrastrarán el crecimiento del conjunto, aumentarán las diferencias regionales, el proceso tendrá poco impacto positivo sobre el empleo y los salarios, no mejorará la distribución del ingreso haciéndola más equitativa, reducirá, pero no permitirá eliminar la pobreza, la indigencia e incrementará la precariedad.

En suma, consideramos que se está frente a una contradicción: en la situación actual, una fuerte devaluación para volver a hacer competitivas las exportaciones y proteger la industria, produciría al mismo tiempo un incremento de la inflación y deterioraría aún más los salarios generando serios conflictos laborales. Pero si perdura el comportamiento negativo de ciertas variables, se haría inviable el rumbo económico actual y aumentaría la conflictividad laboral y social: tasas de interés altas que desalientan la inversión e incentivan la especulación financiera, dólar planchado (apreciado) que genera *déficit* del comercio exterior, altos niveles de endeudamiento pú-

blico para cubrir gastos corrientes sin tener que emitir, pero que será difícil de pagar en el futuro si no hay un fuerte crecimiento, desempleo y subempleo elevados, aumento del trabajo precario, salarios reales a la baja, deterioro en la participación de los asalariados en el ingreso nacional, mayor desigualdad social y mantenimiento de elevados índices de pobreza, indigencia y exclusión social. Pero hay una incógnita adicional: todavía no se han verificados los efectos sobre la economía argentina de las políticas impredecibles del Presidente norteamericano, Donald Trump.

Referencias bibliográficas

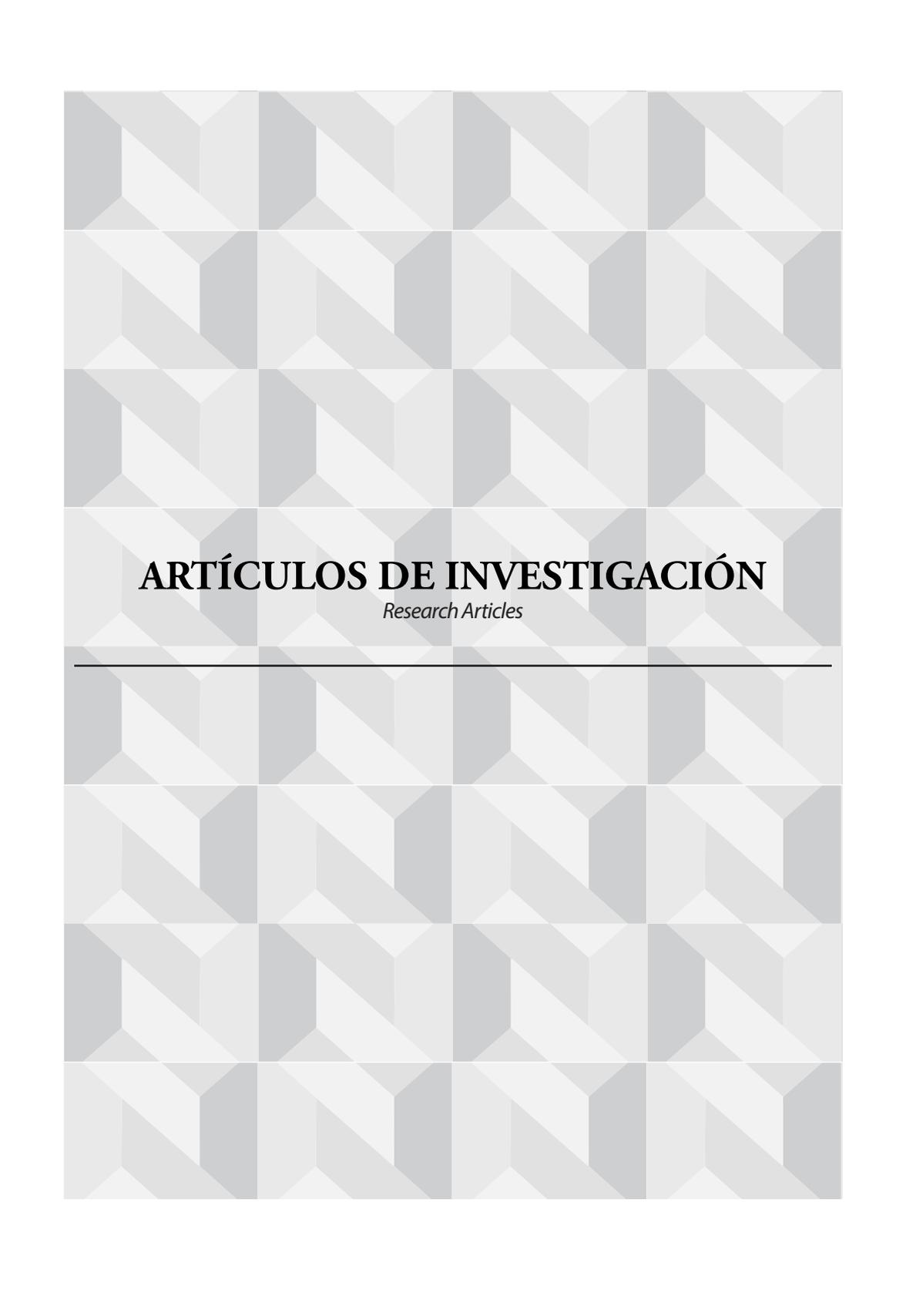
- Becaria, L. y López, N. (1996). El debilitamiento de los mecanismos de integración social. En L. Becaria y N. López (Comp.). "Sin trabajo". *Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- Canguilhem, G. (1971). *Lo normal y lo patológico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CONICET (1990). *Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en la Argentina. Tomo I: Aspectos teóricos y metodológicos. Tomo III: Nuevas dimensiones de las CYMAT*. Buenos Aires: HVMANITAS.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1980-1990. *Estudios del Trabajo N°1*. Buenos Aires.
- Dejours, C. (1990). *Trabajo y desgaste mental. Una contribución a la psicopatología del trabajo*. Buenos Aires: HVMANITAS.
- Laurell, A. C. (Coord.). (1993). *Para la investigación sobre la salud de los trabajadores*. Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud.
- Matrajt, M. (1996). Paradigmas en salud mental y trabajo. En *Trabajo y Empleo: Un abordaje interdisciplinario*. Buenos Aires: EUDEBA-PAITE.
- Neffa, J. C. (1988). ¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Buenos Aires: Propuesta de una nueva perspectiva. Área de Estudios e Investigaciones Laborales/SECYT - CEIL/CONICET - CREDAL/CNRS - Humanitas.
- Neffa, J. C. (1998). *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la Teoría de la Regulación*. Buenos Aires: EUDEBA, PIETTE del CONICET y Trabajo y Sociedad.
- Neffa, Julio C. (2001). *Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Neffa, J. C. (2004). La forma institucional relación salarial y su evolución en la Argentina desde una perspectiva de largo plazo. En R. Boyer y J. C. Neffa (Comps.). *La economía argentina y su crisis*. Buenos Aires: CEIL-Piette y Miño y Dávila.
- Neffa, Julio C. (2005). *El trabajo y el empleo vistos en prospectiva durante la transición*. Buenos Aires: Ceil-Piette.
- Neffa, J. C. (2006). El trabajo y el empleo vistos en prospectiva durante la transición. En J. C. Neffa y H. Cordone (Comps.). *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina* (pp. 137-154). Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Neffa, Julio C. (2016). Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT). En C. Ruiz del Ferrier y J. Tirenni (Comps.). *El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la Cuestión Social*, pp. 23-36. Buenos Aires: FLACSO. Disponible en: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/produccion-academica/el-sistema-de-proteccion-social-en-la-argentina-y-en-america-latina-contemporanea_80
- Neffa, J. C. y De la Garza Toledo, E. (2010). *Trabajo y modelos productivos en América Latina Argentina, Brasil, Colombia, México y Vene-*

zuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal. Buenos Aires: CLACSO.

Novick, M. (Comp.). (1987). *Condiciones de trabajo en América Latina. En Tecnología, empleo precario y salud ocupacional.* Buenos Aires: CLACSO - CONICET.

Ruiz Malec, M., Persia, J. y Sorokin, L. (2015). Trabajo no registrado y Protección Social en Argentina. *Documento núm. 3.* Santiago de Chile: CEPAL.

Schvarstein, L. (1992). *Psicología social de las organizaciones.* Buenos Aires: Paidós.



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Estado y Neo-Desarrollismo en Sudamérica: *Hacia un balance crítico**

*State and Neo-Developmentism in South America:
Towards A Critical Account*

Por Sergio Ordóñez**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.
Fecha de Aceptación: 07 de agosto de 2017.

RESUMEN

El trabajo pretende contribuir a un balance crítico del neo-desarrollismo en perspectiva histórica. Se considera al neo-desarrollismo como una serie de intentos nacionales de construir vías de desarrollo alternativas al neoliberalismo, en el marco de la emergencia de una nueva fase de desarrollo del capitalismo, o capitalismo del conocimiento, cuya dimensión espacial es la globalización. En esa perspectiva, se analiza al neo-desarrollismo, a partir de las experiencias de Brasil y la Argentina, teniendo como hilo conductor al Estado y su accionar económico, bajo una visión estatal integral que considera sus dimensiones política, económica y espacial, a partir del concepto gramsciano de Estado ampliado y su relación con una aproximación a la historicidad del capitalismo en términos de fases de desarrollo. Se concluye que el neo-desarrollismo no logra

romper con poderosas inercias estructurales del neoliberalismo, en tanto que se avanza mínimamente en el desarrollo de una nueva base tecnológico-productiva, lo que habría hecho necesario cambios de gran política resultantes en la conformación de un nuevo bloque histórico en torno a la innovación y el aprendizaje, con una economía social del conocimiento como fórmula de inclusión pro-activa y productivista de las clases y grupos subalternos, que posibilitara un nuevo accionar estatal.

Palabras clave: *Estado, Neo-desarrollismo, Balance Crítico.*

ABSTRACT

This paper intends to be a contribution to a critical account of neo-developmentism in an historical perspective. I consider neo-developmentism as a series of national attempts to undertake alternative development paths to neoliberalism, within the context of the emer-

* Este capítulo es resultado de una investigación realizada gracias al financiamiento proporcionado por el PAPIIT-UNAM

** Investigador Titular B de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: serorgu@gmail.com

gence of a new capitalistic phase of development, or knowledge capitalism, whose spatial dimension is globalization. To study neo-developmentism with that perspective, having as a reference the experiences of Brazil and Argentina, I assume a state's integral vision incorporating its political, economical and spatial dimensions, inspired on the gramscian integral state concept and its relation with a theoretical approach to the historicity of capitalism in terms of phases of development. I conclude that neo-developmentism doesn't achieve to break-up with powerful neoliberal structural inertias, which would have required great political changes resulting on the formation of a new historical bloc axed on innovation and learning processes, with a social knowledge economy as a formula of proactive and productive inclusion of subaltern social classes and groups, rendering possible a new state action.

Keywords: *State, Neo-Developmentism, Critical Account.*

Introducción

En la actualidad, se vive el fin del ciclo de experiencias neo-desarrollistas en América del Sur (aunque esto no quiere decir que algunas de las experiencias subsistentes estén necesariamente llamadas a sucumbir, si bien su margen de maniobra se haya reducido drásticamente), abriendo paso para un *retour en force* del neoliberalismo, ahora probablemente imbuido de un regreso de la política fiscal, nuevas desregulaciones y acentuación del conflicto internacional, si los países de la región se realinearán en un futuro cercano con el nuevo curso impuesto por el presidente Donald Trump en los Estados Unidos.

Un fin de ciclo con esas características hace indispensable un balance crítico del neo-desarrollismo, al cual este trabajo pretende contribuir. Para ello, se considera al neo-desarrollismo como una serie de intentos nacionales de construir vías de desarrollo alternativas al neo-

liberalismo, en el marco de la emergencia de una nueva fase de desarrollo del capitalismo, o capitalismo del conocimiento, cuya dimensión espacial es la globalización. En esa perspectiva, se busca analizar al neo-desarrollismo teniendo como hilo conductor al Estado y su accionar económico, bajo una visión estatal integral que considera sus dimensiones política, económica y espacial, a partir del concepto gramsciano de Estado ampliado y su relación con una aproximación a la historicidad del capitalismo en términos de fases de desarrollo.

Así, la argumentación que a continuación se desarrolla, se compone de un primer apartado donde se discute el concepto de Estado ampliado como marco de entendimiento del accionar estatal en la nueva fase de desarrollo del capitalismo; para en un segundo apartado analizar las experiencias neo-desarrollistas, en tanto que vías de desarrollo en la nueva fase, centrándose en el accionar estatal en Brasil y en la Argentina, lo que permite avanzar hacia un balance crítico en perspectiva histórica.

1) Accionar estatal y capitalismo del conocimiento como nueva fase de desarrollo

El punto de partida de la aportación gramsciana al marxismo es la constatación de la doble dimensión histórica del capitalismo, entendido ya sea como modo de producción —que es la aportación de Marx— o bien como sucesión de fases históricas de desarrollo, o sea, como unidades (históricas) cambiantes entre economía, política, ideología, cultura e instituciones, que constituyen fases históricas de desarrollo en el seno del modo de producción. En esta perspectiva, el problema que se plantea Gramsci es cómo explicar, partiendo del marco teórico marxista, el surgimiento y la decadencia de fases históricas de desarrollo del capitalismo, sin que las crisis (históricas) que median este pasaje deriven en un proceso de revolución social, que conduzca al socialismo científico previsto por Marx.

Una fase de desarrollo del capitalismo se constituye cuando una revolución tecnológica se traduce en una nueva base productiva y una nueva forma de producción, que traen consigo el surgimiento de nuevos productos, servicios y ramas de actividad, los cuales se convierten en los sectores que tienden a articular al resto de la actividad económica y a dinamizar su crecimiento¹. Sin embargo, este proceso puede no consumarse si las transformaciones en curso en la economía no se acompañan de cambios en la forma de organización y solución al antagonismo y la conflictividad entre las clases y grupos sociales, así como en la ideología y la cultura, entendida como modo de vida, que culminen en una nueva forma de Estado. Para explicar ese tránsito Gramsci formula una serie de conceptos de mediación metodológica en un doble sentido: 1) entre la doble dimensión histórica del capitalismo indicada previamente; y 2) en esa perspectiva, entre la estructura económica y las clases y grupos sociales y sus posibilidades de acción. Esos conceptos se articulan en torno al concepto central de *hegemonía*², entendida como la capacidad de una clase social de articular sus intereses con los de otras clases y grupos sociales en un proyecto

histórico dirigido por la primera, que se realiza cuando esa clase social se vuelve dominante.

Las fases de desarrollo del capitalismo suponen, entonces, la conformación de un nuevo *bloque histórico* o nueva unidad entre estructura y trama socio-espacial e institucional (superestructura) –con su espacialidad específica– que consiste en la conformación de un conjunto repetitivo de *praxis* sociales e individuales en torno a un proyecto histórico común que implica acuerdos, alianzas y compromisos entre las clase y grupos que configuran y reconfiguran un espacio nacional donde la jerarquía y articulación de las escalas es cambiante.

A la conformación del (nuevo) bloque histórico corresponde una nueva forma histórica estatal, la cual considerada en un sentido integral o *Estado ampliado*, consiste en el conjunto de actividades teórico-prácticas mediante las cuales las clases y los grupos dominantes no sólo justifican y mantienen su dominación, sino que, además, logran el consenso activo de las clases y grupos subalternos que resulta en la configuración del mismo espacio nacional (Véase: Gramsci, 1932-1934: 1597-98 y Ordóñez, 1996: 207-230).

En consecuencia, el concepto de Estado ampliado puede ser visto como el reflejo invertido del de bloque histórico, en tanto que mientras éste se refiere al complejo de acuerdos, alianzas y compromisos entre *el conjunto* de clases y grupos sociales; aquél da cuenta del complejo de *praxis* de *las clases dominantes* tendientes a mantener y recrear inclusivamente –en grado variable– su dominación, por lo que en el ámbito de la estatalidad lo político se convierte en determinante sobre lo económico-espacial, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito del bloque histórico, en donde tiene lugar la relación inversa.

En esa perspectiva el Estado ampliado es la unidad de la sociedad política, como ámbito social en donde se condensan las relaciones políticas de la sociedad y se concentra la

-
- 1 Schumpeter, (1939: 84) y los neoshumpetrianos (Dosi, 1998: 9) distinguen la existencia de distintos sectores tecnológicamente originados o revolucionados por una revolución tecnológica, que dinamizan el crecimiento en cada ciclo industrial, cuya duración es de 50 a 60 años (aun cuando la evidencia empírica mostraría la tendencia a su reducción). En ellos parece estar implícita la noción de que tales sectores tienden a articular el crecimiento de los demás (“induced growth sectors”), constatación que Fanjzylber (1983: 341) hace explícita en su noción de patrón industrial.
 - 2 Conceptos como *bloque histórico*, *revolución pasiva*, *intelectuales*, *Estado ampliado*, *sistema de hegemonía de Estados*, etcétera.

coerción, y la sociedad civil, como ámbito del conjunto de las instituciones llamadas privadas y donde se concentra el consenso. En consecuencia, el Estado ampliado se diferencia del Estado en un sentido restringido, en tanto que mientras éste se circunscribe a la sociedad política y se refiere al ejercicio del aspecto coercitivo de la hegemonía, el Estado ampliado comprende el ejercicio del conjunto del proceso hegemónico en torno al cual se articula la sociedad civil y sus instituciones configurando y reconfigurando un espacio nacional.

En su dimensión espacial, el Estado en sentido restringido tiene un sentido restringido también de su espacialidad, entendida como la forma de la organización espacial de su entramado institucional, que es unitario, centralizado territorialmente, autocontenido e internamente diferenciado, lo que implica cambios en la configuración estatal territorial y en el papel de las fronteras y los límites territoriales en el orden internacional. Por su parte, el Estado ampliado tiene una espacialidad integral (o ampliada), entendida como la forma en que sus instituciones son desplegadas espacialmente para incidir sobre y mediar las relaciones sociales, además de influenciar su localización geográfica, lo que implica cambios en las geografías de la intervención estatal sobre la reproducción económico-social dentro de una jurisdicción territorial dada (Brenner, 2004: 78).

El Estado ampliado tiene, entonces, las siguientes funciones generales esenciales: 1) lograr los máximos desarrollo y expansión del grupo dirigente presentándolos como máximos desarrollo y expansión de la sociedad y la nación, o bien realizar los objetivos históricos del grupo dirigente presentándolos como realización de los objetivos del conjunto de la sociedad y la nación; 2) adaptación de la sociedad civil a los requerimientos de la estructura económica, y, en particular, extensión de la función hegemónica desde su origen dialéctico en la estructura económica hacia las su-

perestructuras complejas nacionales (Gramsci, 1932-1935: 1253-54).

Si bien la problemática directa del accionar económico del Estado no fue estudiada por Gramsci, en tanto que su interés residía en el estudio de la hegemonía y el Estado burgueses con el objeto de superarlos históricamente, de lo anteriormente planteado, se desprende que en ese accionar la política aparece como determinante sobre la economía y el espacio. En esa perspectiva, los siguientes son condicionantes del accionar económico estatal: 1) está limitado por su contribución general a la solución del conflicto social, y, en particular, al antagonismo que enfrenta a las clases y grupos hegemónicos con la clase subalterna fundamental en el marco del bloque histórico; 2) cada época histórica tiene su propia forma de Estado (que incluye su forma espacial) y de su accionar en la reproducción y el desarrollo económico-espacial, dependiendo de la solución histórica al conflicto social, y, particularmente, al antagonismo esencial de clase, que se convierten en paradigmáticos de la época y determinan una cierta configuración no (socialmente) neutra y jerarquizada escalarmente del espacio nacional; 3) los Estados nacionales entran en relación en el marco supranacional de *sistemas de hegemonía de Estados*, que consisten en la proyección internacional del bloque histórico nacional del país que se encuentra a la vanguardia en la solución de la época al antagonismo y el conflicto social, y que cuenta con la suficiente capacidad de convocatoria internacional para convertirse en referente de los demás; esos sistemas implican un determinado patrón de desarrollo geográfico desigual, en donde las formas de independencia o soberanía nacionales implícitas o explícitas en el sistema determina las relaciones entre los Estados, lo que es decisivo para la posición y las posibilidades de desarrollo de las potencias medianas y pequeñas (Gramsci, 1932-1939: 1562); 4) debe garantizar la existencia de las condiciones generales de la acumulación de capital, que

tienen que ver básicamente con dos elementos: (a) el desarrollo de la infraestructura necesaria y común a todos los capitales individuales, y (b) el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo; 5) la predominancia del accionar del Estado ampliado sobre el Estado en sentido restringido y viceversa, depende de la capacidad hegemónica de las clases y grupos dirigentes nacionales. Así, en general, a una fuerte capacidad hegemónica (predominancia de la función de dirección sobre la coerción) propia de un país desarrollado, corresponde un accionar reducido del Estado en sentido restringido (fuerte accionar del Estado ampliado entendido básicamente en su dimensión de sociedad civil); y a una débil capacidad hegemónica (predominancia de la función de coerción sobre la de dirección) propia de un país en desarrollo, un accionar fuerte del Estado en sentido restringido (sociedad política). Esta situación que puede ser una característica secular de un Estado determinado o asumir una forma coyuntural, de acuerdo con la relación de fuerzas político-sociales supranacionales y nacionales en un momento dado; 6) el Estado tiene una selectividad espacial, entendida como el proceso de supremacía y articulación espacial-escalar de las políticas estatales, por medio del cual éstas se diferencian a través del espacio territorial, a fin de dirigirse a zonas geográficas o escalas particulares, lo que implica tanto la formulación de *proyectos estatales espaciales*, dirigidos a incidir sobre el propio entramado institucional estatal, como de *estrategias estatales espaciales*, dirigidas a incidir sobre la acumulación y reproducción del capital y las relaciones hegemónicas (Brenner, 2004: 100)³; y 7) por último, el caso del fuerte ac-

cionar del Estado en sentido restringido, que más frecuentemente tiene lugar en los países en desarrollo, supone una fuerte autonomía relativa del Estado que abre la posibilidad de la formación de intelectuales orgánicos-políticos “lúcidos” que encabezan una estrategia de desarrollo separadamente, en términos relativos, del “sentir” general de las clases dirigentes y desde el Estado, en una situación que implica la sustitución de la clase por el Estado.

Los anteriores fundamentos de una teoría del Estado desde Gramsci pueden ser referidos a la emergencia de la fase actual de desarrollo o capitalismo del conocimiento, que surge en los años ochenta del siglo XX y cuyos elementos distintivos han sido ampliamente discutidos en Ordóñez (2004: 4-17 y 2009: 55-90). Aquí, solamente se hará referencia a que el capitalismo del conocimiento implica la revolución tecnológica basada en la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, la cual posibilita la conversión del conocimiento en la fuerza productiva principal a partir de una nueva articulación entre el sector científico-educativo (en adelante, SC-E) y el conjunto de la producción social, en la que el SC-E se convierte en una condición inmediata de la producción. Por consiguiente, la producción, circulación y acumulación del conocimiento tienden a incidir e involucrar a todos los ámbitos de la reproducción económica y social, lo que trasciende las instituciones científico-educativas y las empresas e involucra nuevas instituciones económico-sociales *de facto* formales e informales, entre las cuales las de mayor importancia son las llamadas comunidades de conocimiento (Ordóñez, 2009: 60).

3 Brenner define los proyectos estatales espaciales como iniciativas para diferenciar la territorialidad estatal en una geografía regulatoria funcionalmente coordinada, organizacionalmente coherente y dividida en partes, mien-

tras las estrategias estatales espaciales se refieren a estrategias para incidir en la geografía del desarrollo industrial, la inversión infraestructural y el antagonismo y la conflictividad social (2004: 91).

En el nivel macroeconómico, el despliegue de la revolución informática y de las comunicaciones trae consigo la integración de un nuevo complejo tecnológico-productivo, constituido por el conjunto de actividades industriales y de servicios articuladas por las tecnologías básicas del circuito integrado, el *software* y la digitalización, al cual se denominará sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones (en adelante, SE-IT). El SE-IT se convierte en el nuevo núcleo articulador y dinamizador de la producción, el crecimiento y el comercio mundiales, lo que da como resultado la formación de una nueva base tecnológica-productiva. Pero esta nueva base tecnológica-productiva no ha podido encontrar proyección aun en una trama socio-espacial e institucional correspondiente a sus requerimientos (de desarrollo) políticos, ideológicos, culturales y espaciales, y, por lo tanto, en una (nueva) forma histórica de Estado, que le de viabilidad (histórica) a la nueva fase de desarrollo, como se verá en el siguiente apartado.

De los requerimientos de la nueva base tecnológica-productiva, se desprenden los siguientes nuevos determinantes del accionar estatal en la reproducción y el desarrollo económicos específicos de la nueva fase de desarrollo: 1) intermediación de la integración en el mercado mundial y la globalización en relación con la reproducción y acumulación interna, y articulación (nacional) de la diferenciación y ubicación multiescalar del territorio en la división global del trabajo; 2) articulación del SC-E con el conjunto de la producción social e inclusión social en el ciclo interno de conocimiento; 3) desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones y su acceso y uso generalizado; 4) necesidad de la reproducción cognitiva, y, por lo tanto, física también, de la fuerza de trabajo,

o el desarrollo del trabajo complejo⁴; 5) promoción del surgimiento y desarrollo de sectores productivos clave dentro del SE-IT, con efectos multiplicadores sobre la inversión y la producción; 6) provisión de una oferta creciente de productos del SE-IT a precios decrecientes que aseguren un ciclo de crecimiento en el cual la oferta dinamice a la demanda, lo cual se complementa con medidas que eviten perpetuar el monopolio “natural” y de aliento a la innovación tecnológica; y 7) proyectos y estrategias estatales espaciales de reconfiguración multiescalar de la organización institucional estatal y de su despliegue espacial para incidir en la reproducción económica-social y espacial, en términos de una re-jerarquización de las escalas en torno a la escala nacional reconfigurada con un nuevo dinamismo de las escalas subnacionales y nueva relación “de abajo-arriba” con aquélla.

A la luz del marco teórico-histórico planteado hasta aquí, a continuación, se estudia el neo-desarrollismo.

2) Neo-desarrollismo y acción estatal

A) Tendencias generales

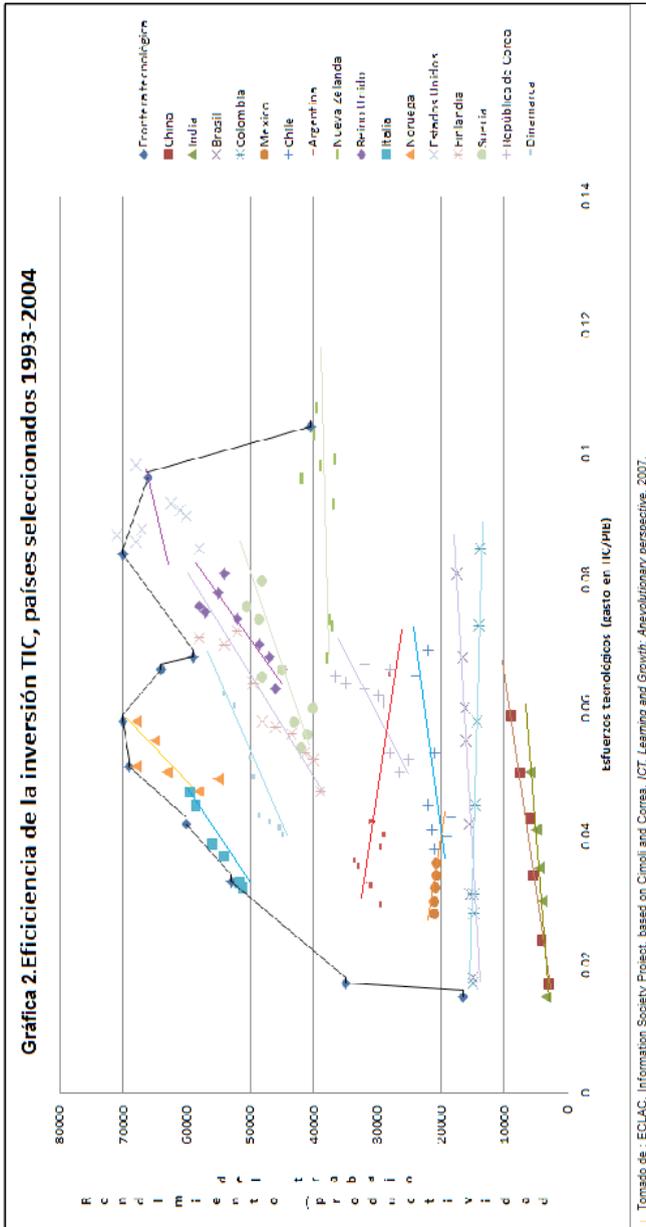
A escala mundial, el despliegue de la nueva base tecnológica-productiva ha tenido lugar bajo el predominio de la *vía de desarrollo* (Ordóñez, 2017: 17) neoliberal, que resulta de la articulación de esa base tecnológica-productiva en ascenso con una trama socio-espacial e institucional (política, ideológica, cultural, institucional y espacial) ajena y heredada de la fase de desarrollo precedente (no resultado

4 O el llamado “capital humano”, esto es, el conjunto de conocimientos e ideas innovadoras desarrolladas en cualquier momento por los sujetos en las empresas, universidades y el gobierno, lo que supone la necesidad de inversión en educación, capacitación y salud, etcétera.

de una nueva construcción social), pero racionalizada en torno al principio ideológico del culto al libre juego de las fuerzas del mercado y el nuevo regionalismo (global), a partir de su liberación de los anteriores compromisos corporativos y distributivos con las clases y grupos subalternos, así como de la centralidad espacial de la escala nacional. Esa racionalización de la trama fordista-keynesiana justifica el despliegue del nuevo capital financiero, y, por vía de él, de la propia nueva base tecnológica-productiva, en una espacialidad que propicia la integración directa de las escalas subnacionales con las escalas trans/supranacionales de la globalización, a lo que contribuye directamente el (nuevo) agregado institucional de las redes económico-políticas globales (véase: Ordóñez, 2017a: 21).

En ese marco, América Latina muestra un rezago considerable en el desarrollo de la nueva base tecnológico-productiva, de la cual existen sólo elementos, en una dinámica en la que si bien ha habido avances, la brecha con los países desarrollados y del Este Asiático ha tendido a profundizarse, como lo muestran los siguientes indicadores: 1) si bien tuvo lugar un incremento de la contribución del capital de base electrónico informática y de las telecomunicaciones (K_EI-T) en el crecimiento del PIB en 1995-2000 en relación con 1989-1995 (0.28% contra 0.14% a una tasa respectiva de crecimiento del PIB de 1.97% y 2.86%), para 2000-2004 esa contribución prácticamente

se estanca e incluso disminuye (0.27%), aun cuando su disminución en términos relativos resulta mucho mayor porque en el periodo el PIB crece a un ritmo más acelerado (2.89%); contrariamente a lo que ocurre con los países de Este Asiático en donde esa contribución se incrementa de manera importante en los años 2000 y se acerca a la de los países desarrollados (ECLAC, 2007); 2) una correlación negativa-descendente entre niveles de productividad del trabajo e inversión en tecnologías electrónica-informática y de las telecomunicaciones para la Argentina, México y Colombia, y positiva-ascendente sólo en los casos de Brasil y Chile, que ubica al conjunto de estos países en niveles de productividad del trabajo medio-bajos, pero aun por arriba de China e India – no obstante, los incrementos de productividad en China tengan una celeridad mayor que en Brasil o Chile–; contrariamente a la correlación positiva-ascendente prevaleciente en el Este Asiático y en los países escandinavos (véase Gráfica 1); y 3) una inversión en I&D como proporción del PIB que en Brasil y en la Argentina tienden a aumentar a partir de 2005 y 2004, respectivamente, y probablemente en Ecuador a partir de 2008, mientras en México y Colombia tiene un comportamiento estacionario y oscilante, con China sobrepasando a Brasil (que tiene los niveles más altos de inversión de los países latinoamericanos) desde 2002 (UNESCO, OCDE y RYCIT).



En estos países, la reestructuración productiva que da inicio en los años ochenta del siglo XX coincide con los primeros desarrollos de los elementos de la nueva base tecnológico-productiva, los cuales, en lo que constituye una especificidad de la vía neoliberal en la región, se articulan con la trama socio-espacial e institucional corporativa, heredada del periodo de la ISI y que se reconfigura en los siguientes términos: 1) nueva alianza internacional de la alianza terratenientes-burguesía agro-minero exportadora tradicional, en tanto que grupo hegemónico, y grandes grupos financieros e industriales, con las instituciones internacionales promotoras del neoliberalismo, y con el nuevo capital financiero internacional y el capital productivo transnacionalizado; 2) ruptura del compromiso histórico con la burguesía industrial y su estrato de intelectuales políticos (o burocracia política) para la obtención de ganancias a partir del mercado interno cautivo y la gestión estatal de la sustitución de importaciones; 3) ruptura del compromiso histórico distributivo con las clases y grupos subalternos y sus intelectuales, es decir, la clase obrera, el campesinado y los grupos urbano-populares, así como las burocracias sindicales, que habían quedado integradas en instituciones paraestatales de gestión de la reproducción social de la fuerza de trabajo; y 4) ruptura del compromiso con los grupos medios en torno al proceso de urbanización y cobertura educativa y universitaria, y un nuevo compromiso en función de su nuevo acceso a productos y servicios importados a bajo costo, en la medida en que el proceso de reestructuración y apertura económica se acompañó en el mediano plazo de una sobrevaluación del tipo de cambio. De ello se derivó, como característica económico-política y espacial más palpable, el retiro del accionar estatal en la reproducción y el desarrollo económicos, así como en la articulación del espacio nacional, lo que dejaba al proceso de reproducción y acumulación interna de capital totalmente expuesto a las fuerzas del

mercado mundial, y conllevaba a un proceso de fragmentación y desmantelamiento del espacio nacional.

La crisis del neoliberalismo en América Latina hacia finales de los años noventa del siglo XX, tuvo como trasfondo un cambio en el eje dinámico de la acumulación mundial hacia Asia y una radical reconfiguración de los flujos internacionales de capital: el ascenso de China e India implicaba un alza en los precios internacionales de los *commodities* y la reorientación de las exportaciones de la región hacia Asia (para Chile y Brasil, China se había convertido en el principal destino de exportación con una participación de 23% y 17% en 2012, respectivamente). Ello trajo consigo una tendencia a la “reprimarización” de las economías nacionales de América del Sur (en Brasil la relación entre PIB agrícola y minero/PIB manufacturero aumentó de poco más de 50% a casi 60% de 2003 a 2012 y en la Argentina de poco más de 40% a casi 80% de 2002 a 2003, para luego disminuir a más de 65% en 2012) y un auge exportador (el saldo en cuenta corriente de América Latina y el Caribe se volvía positivo en 2003-2008) (AFD-IA, 2014). Por su parte, China se convertía en uno de los principales orígenes de inversión extranjera directa en, por ejemplo, Brasil y la Argentina, al mismo tiempo que aquel país multiplicaba sus operaciones de financiamiento de infraestructura en la región (Abdenur, 2014: 125-152) (Paz, 2014:152-186). Lo anterior creaba las condiciones para que los gobiernos estuvieran en posibilidad de intentar romper con el neoliberalismo a partir del incremento en los impuestos a la exportación de los *commodities*, y de esa forma redistribuir la renta agro-minera internacional, ya sea a favor de la promoción de actividades productivas específicas y el desarrollo infraestructural, mediante políticas industriales cuyo carácter activo o pasivo se discute (Schorr, 2012: 25) (Oreiro y Marconi, 2016: 178), o bien, en beneficio de

las clases y grupos subalternos, mediante políticas de inclusión social.

El pasaje al neo-desarrollismo en el Sur tuvo lugar entonces sobre la base de los restos del antiguo bloque histórico corporativo en lo referente a la preservación de la hegemonía de la alianza terratenientes-burguesía agro-minero exportadora tradicional, heredada de la ISI y el neoliberalismo, en conjunto con los grandes grupos financieros e industriales transnacionalizados, en una relación contradictoria con un nuevo bloque social emergente encabezado por la burguesía industrial y nuevos grupos empresariales emergentes ligados a los procesos de desarrollo tecnológico e innovación de base nacional en torno a la agro-exportación y la integración interna de la cadena de valor de los bio-combustibles⁵, que incluye a la alianza multclasista conformada por grupos de las clases medias y las clases y grupos subalternos incorporados por medio de una inclusión social esencialmente redistributiva y consumista, y en torno al (neo) desarrollo.

El bloque social emergente incluyó nuevas formas del accionar estatal en la reproducción y el desarrollo económicos, lo que implicaba una ruptura con el neoliberalismo, en términos de (a) la intermediación de la integración en el mercado mundial y la acción contrarrestante del proceso de transferencia internacional de valor; (b) el desarrollo de una infraestructura física y energética, pero un accionar más limitado en el desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones; (c) la reproducción física de la fuerza de trabajo que incluyó limitadamente su reproducción cognitiva; y (d) la promoción de la

incorporación de condiciones y formas más avanzadas de la nueva fase de desarrollo para generar rentas internacionales de aprendizaje (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2009: 193). Este accionar estatal ha tenido lugar en el marco de nuevas formas de relación Estado-sociedad civil de empoderamiento recíproco y cierta participación activa de grupos sociales en la realización y control de tareas estatales (Ordóñez, 2017: 23).

B) Brasil: ortodoxia macroeconómica con nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad civil

Los gobiernos de Inácio “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003-2016) fueron respetuosos de la ortodoxia neoliberal en lo referente a las cuentas externas (la deuda externa como proporción de las exportaciones disminuye de 165.1% a 124.5% de 2003-2008 a 2009-2012 y las reservas de divisas como proporción de esa deuda aumentan de 53.3% a 117.8%), el *déficit* fiscal (se mantiene en -2.3% y -2.5% en el mismo periodo, en relación con -2.3% en 1990-2002) y la política monetaria restrictiva (la tasa de interés de 7.25% en noviembre de 2012 era de las más altas del mundo) (AFD-IA, 2014) y (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32).

En un sentido estratégico de desarrollo nacional, esa ortodoxia macroeconómica que garantizaba estabilidad económico-financiera se combinó con formas innovadoras de interacción entre el Estado y la sociedad civil que despertaron la expectativa de la búsqueda de la extensión a escala nacional de “la forma de gobierno del Partido del Trabajo (PT)” (previamente experimentada en el nivel municipal), mediante una amplia reforma democrática del Estado (Abers, *et. al.*, 2014: 325-357).

Se trataba de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil en que aquél incorporaba, en una dimensión multclasista, la iniciativa desde abajo y la movilización de la sociedad civil, sin que ésta perdiera, entre

5 Como el complejo productivo dinámico y descentralizado en torno a la producción de bio-combustible a partir de la soya en Pampa argentina, que generó el surgimiento de muchas empresas altamente desarrolladas (Paz, 2014: 152-186).

tanto, su autonomía, mediante cuatro formas principales de interacción: a) la protesta y la acción directa, que incluía la protesta para abrir o restablecer negociaciones y la protesta como parte del ciclo de negociaciones; b) la participación institucionalizada, que implicaba espacios de diálogo formalmente reconocidos y con reglas previamente establecidas de manera dinámica, en donde la iniciativa podía recaer alternativamente en el Estado o en los movimientos sociales, y que había derivado en formas organizativas como el presupuesto participativo, los consejos de políticas públicas y las conferencias; c) la política de proximidad, que funcionaba por medio de contactos personales entre agentes del Estado y personalidades de la sociedad civil, las cuales, a partir de una capacidad de liderazgo y prestigio reconocido, podían prescindir de las mediaciones institucionales y prácticas comunes para el acceso al contacto con instancias estatales, con base a lo cual se había logrado la formulación de leyes de reforma a políticas sociales y la creación de instituciones de participación ciudadana (Sistemas Únicos de Salud y de Asistencia Social, el Estatuto de los Derechos de los Niños y Adolescentes o el Estatuto de la Ciudad, etcétera); y d) ocupación de cargos en la burocracia, que para algunos movimientos sociales era una estrategia común para promover sus objetivos, al tiempo que abría el paso para combinarse con políticas de proximidad, a partir de lo cual se había desarrollado el movimiento reformista de la impartición de salud (Abers, *et. al.*, 2014: 325-357).

En ese marco estratégico y sobre la base de los ingresos obtenidos de la renta agro-minera y petrolera internacional, el Estado emprendió un accionar económico a partir de políticas relacionadas fundamentalmente con los siguientes aspectos:

1. La intermediación de la integración en el mercado mundial en relación con la acumulación interna. Incluyó una acción contrarrestante del proceso de transferencia internacional de valor, lo cual se llevó a cabo mediante la aplicación de una cuasi sustitución de importaciones en la industria, a partir de barreras arancelarias específicas y restricciones políticas a las importaciones en ciertos mercados nacionales, orientadas a la preservación del empleo y la provisión de beneficios sociales. Actuaron también como medidas compensatorias a la política de un *Real* fuerte relacionado con la política anti-inflacionaria, y ambos grupos de medidas contribuyeron a la preservación de partes en el mercado interno, pero no al incremento de éstas en el mercado mundial (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32). Adicionalmente, se aplicaron impuestos a la inversión extranjera de capital financiero de corto plazo como medida defensiva para combatir la apreciación del *Real*, en el marco de las bajas tasas de interés en los Estados Unidos y en Europa, proceso que tendió a revertirse ante la volatilidad de los mercados cambiarios y financieros, derivada de la expectativa de la finalización del programa de relajación cuantitativa de la FED y la desaceleración del crecimiento en China.
2. El desarrollo de una infraestructura física-energética e informática y de las telecomunicaciones, y ampliación del acceso y uso de esta última. En ese rubro hubo escasos resultados en la infraestructura física, en la medida en que siguió constituyendo un limitante material para el crecimiento del conjunto de la economía e implicó altos costos de inversión generales en términos comparativos internacionales. La infraestructura energética, en cambio, se desarrolló de manera importante en lo referente al descubrimiento y acumulación de reservas, el desarrollo tecnológico para la exploración en aguas profundas en la industria petrolera, así como el desarrollo de la industria de biocombustibles, parti-

cularmente a partir del etanol, que hicieron del país el segundo productor mundial de ese alcohol-combustible (proveyendo 70% de la producción mundial junto con los Estados Unidos) y el mayor exportador de combustible a base de caña de azúcar (cerca del 90%), por lo que el país contaba con un radio de combustibles de fuentes renovables/no renovables de 45.8%/54.2% (2007), mientras el radio mundial era apenas de 12.7%/87.3% (2005) (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32). La infraestructura informática y de las telecomunicaciones había tenido un importante desarrollo, al grado de que la participación del equipo electrónico-informático y de las telecomunicaciones (EE-IT) en la inversión total sobrepasaba el 20% a partir de 2003 y superaba la participación propia en los Estados Unidos en el mismo periodo. Complementariamente, en todos los quintiles de ingreso el porcentaje de población que hacía uso de internet en Brasil se encontraba sólo por detrás de Uruguay y Chile en la región, y era el país que más había disminuido la diferencia en el número de veces de acceso a internet de los hogares del quintil de mayor ingreso en relación al de menor de casi 90 a favor del primero en 2005 a 14 en 2009 (CEPAL@LIS2, 2013: 29-30).

3. La reproducción física de la fuerza de trabajo que incluyó en forma limitada su reproducción cognitiva. Lo primero se constituyó en el principal objetivo de la acción del Estado, originando un enorme crecimiento de las clases medias y el consumo interno, con las consecuentes reducción importante de la desigualdad y la pobreza⁶. Lo anterior

se tradujo, además, en la reactivación del mercado interno, que se constituyó en uno de los elementos dinamizadores del crecimiento de la industria. Ello se complementó con la iniciativa de creación e institucionalización de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (2008), que se debatió entre su tendencia dominante supeditada a la teoría del capital humano y una formación centrada en el trabajo como fundamento de una apropiación subjetiva de la ciencia para la transformación social (de Lima Reis, 2015: 47).

4. El aprovechamiento de las condiciones y formas híbridas y específicas, traducidas en un posicionamiento internacional de vanguardia. Tuvo lugar en los biocombustibles y en la producción de aeronaves de mediano tamaño, donde la empresa *Embraer* alargó el ciclo de vida de un producto maduro en ese nicho específico. Además, de la protección y promoción de empresas estratégicas desde el punto de vista nacional, como es el caso de *Petrobras* para el posicionamiento mundial del país como el primero en reservas probadas de petróleo. Lo anterior se complementó con políticas específicas como el programa *Inovar-Auto* que incorporaba regulaciones que obligaban a los productores de automóviles a

les y al sistema de pensiones: restablecimiento de la legislación que aseguraba protecciones laborales a la Central Única de Trabajadores (CUT), reducción del poder de los tribunales laborales para declarar huelgas ilegales, reducción de la capacidad de contrarrestar protecciones laborales mediante la contratación colectiva, incremento en los salarios mínimos y creación de un sistema social de pensiones que si bien redujo las pensiones de los trabajadores formales, extendió el sistema a 28 millones de trabajadores informales (Kleef, *et al.*, 2012: 22-32).

6 Numerosos programas se inscribieron en 3 tipos de políticas: 1) garantía de efectivo para los pobres: Bolsa Escola, Tarjeta de Comida, etcétera; 2) ayudas para pequeñas granjas: Bolsa Familia, etcétera; y 3) reformas labora-

invertir un porcentaje de ingresos en investigación y desarrollo locales y a garantizar un contenido regional del valor agregado en Brasil, el MERCOSUR o México, para acceder al mercado nacional y exentar el pago del impuesto al producto industrial (IPI) (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32).

C) La Argentina: la heterodoxia macroeconómica con (re) surgimiento de un movimiento nacional-popular

Los gobiernos Kirchner en la Argentina (2003-2015) aplicaron una política de ruptura con la ortodoxia neoliberal y de corte keynesiano-pragmático y redistributivo, lo que dio continuidad a la ruptura de la convertibilidad con el dólar y conllevó a la subvaluación cambiaria en los primeros años y controles a los mercados de divisas, la quita de capital a los acreedores internacionales en la renegociación de la deuda externa y la re-estatización de empresas privadas. El resultado fue una cierta reorientación del crecimiento hacia la valorización productiva en detrimento de la valorización financiera.

Esa heterodoxia macroeconómica se combinó con el surgimiento de un movimiento ideológico-político de carácter nacional-popular crecientemente promovido por el Estado, que trataba de incorporar y encauzar la movilización social que había derivado en las revueltas de 2001, inicialmente conteniendo tres tendencias ideológicas claramente diferenciadas y que no lograron articularse, a saber: la clasista tradicional encabezada por los partidos y grupos de izquierda, la nacional-popular y la autonomista-territorial, que se caracterizaba por el rechazo a cualquier intento de dirección ideológico-política que expropiara la voluntad de las asambleas generalmente autorganizadas

sobre una base territorial⁷. Hacia finales del gobierno de Néstor Kirchner, tenía lugar el resurgimiento de una movilización social de carácter nacional-popular, inicialmente desvinculada del partido peronista y del Estado, pero que a partir de 2008, con el gobierno de Cristina Kirchner, fue promovida desde el Estado a partir de tres fundamentos: un grupo amplio de intelectuales y académicos progresistas agrupados en *Carta Abierta*, que se incorporaban activamente a raíz del enfrentamiento del gobierno con el bloque agrario⁸; numerosos grupos de periodistas, artistas y personajes de la educación que se adhirieron activamente en el marco del conflicto generado por la Ley de Medios Audiovisuales; y la incorporación de organizaciones de jóvenes que se precipitó al calor de su participación activa en los funerales de Néstor Kirchner y cuyos representantes pasaron a ocupar puestos importantes en el Estado y en las candidaturas a legisladores del partido peronista (Svampa, 2011: 28). Ello se

7 Fue un movimiento ideológico-político multiclassista, enraizado en los jóvenes y los críticos de las formas organizativas tradicionales de la izquierda clasista, pero con protagonismo de las clases medias, articulado en torno a la territorialidad, el activismo asambleario, la demanda de autonomía y la horizontalidad de las relaciones (Svampa, 2011: 20).

8 El bloque rural, dirigido por la oligarquía agraria y su organización más emblemática, La Sociedad Rural Argentina, estaba constituido por los grandes exportadores, grandes y medianos terratenientes, los *pools* de siembra (emprendimientos financiero-gerenciales que arriendan tierras para su explotación y subcontratan las actividades de siembra, fumigación y cosechas, pagando renta a los terratenientes y dividendos a inversionistas del *pool*), profesionistas de clase media, intelectuales liberales y la Unión Cívica Radical (UCR) (Dabat, 2012: 19-64).

complementó con el (re) surgimiento del corporativismo sindical en torno a la Confederación General del Trabajo (CGT) que revivía la contratación colectiva y el activismo sindical como base de apoyo para la búsqueda de una vía de desarrollo “industrialista”.

Sustentado en ese bloque social nacional-popular y a partir de los ingresos obtenidos de la renta agro-minera internacional, el Estado emprendió políticas activas relacionadas fundamentalmente con los siguientes aspectos:

1. La intermediación de la integración en el mercado mundial y la acción contrarrestante del proceso de transferencia internacional de valor. Implicó una reorientación hacia la valorización productiva en detrimento de la valorización financiera que conllevó al ascenso del *Grupo Productivo*⁹ y su alianza con el Estado para promover la devaluación y la reactivación de la industria nacional, a partir de la disminución de sus costos de producción y la promoción de exportaciones y el comercio. Lo anterior se tradujo en el ya indicado resurgimiento de la negociación tripartita y la contratación colectiva (Grugel y Riggiorizzi, 2012: 1-21), además de ingresos fiscales suplementarios para el Estado provenientes de la reactivación industrial. Pero esta reorientación no implicó, en cambio, la ruptura con la financiarización y desvinculación del capital financiero respecto del capital productivo, puesto que el marco regulatorio vigente siguió redirigiendo los flujos de

inversión hacia la especulación financiera y permitió a las empresas extranjeras repatriar sus ganancias en lugar de reinvertirlas (de Angelis, *et. al.*, 2013: 40-41), al igual que persistía la desvinculación respecto del capital productivo, particularmente las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) (Fernández y Vigil, 2010: 99-158). Adicionalmente, la reorientación conllevó a un proceso de sustitución de importaciones/exportaciones y de re-industrialización que se fundamentó en la puesta en uso de una gran capacidad productiva ociosa, la reestructuración industrial heredada del neoliberalismo y la subvaluación cambiaria inicial (Schorr, 2012: 20), lo que se expresó en un dinamismo industrial a la exportación mayor liderado por las manufacturas de origen agropecuario (MOA: 15% anual 1998-2010), seguidas de las manufacturas de origen industrial (MOI: 14% anual), y el surgimiento de numerosas PyMEs generadoras de empleo y orientadas fundamentalmente al mercado interno (de Angelis, *et. al.*, 2013: 38-39). Lo anterior estuvo relacionado, a su vez, con la modificación de la Ley de Quiebras en favor del movimiento de las “fabricas recuperadas” por los trabajadores y el desarrollo de una importante economía social que constituía alrededor del 10% del PIB bajo los auspicios del Instituto Nacional del Asociativismo y Economía Social (INAES) (Dabat, 2012: 19-64).

2. El desarrollo de una infraestructura física y energética. Tuvo lugar básicamente a partir de la re-estatización negociada de empresas privadas; lo cual se hizo efectivo a partir del aprovechamiento de incumplimientos en los términos de las concesiones otorgadas a sus antiguos propietarios y prácticas especulativas y anti-productivas contrarias al interés nacional postulado por los gobiernos. Los principales rubros infraestructurales que se desarrollaron de este modo son:

9 Conformado como grupo de presión por representantes de la industria frente a las privatizaciones neoliberales, para posteriormente asumir una dura línea productivista después de la recesión de 1998, proclamándose a favor de la necesidad de políticas para promover actividades productivas nacionales (Riggiorizzi, 2009: 70).

la provisión de agua potable (Aguas Argentinas); transporte aéreo (Aerolíneas Argentinas y ex-fábrica militar de aviones de Córdoba); espectro radioeléctrico y comunicaciones satelitales (AR-SAT); transporte marítimo (Tandanor); transporte terrestre (varias líneas ferroviarias y carreteras); y yacimientos carboníferos y producción de petróleo (Enarsa e YPF).

3. La reproducción física de la fuerza de trabajo que incluyó limitadamente su reproducción cognitiva. Se tradujo en una gran cantidad de programas orientados a la inclusión social que disminuyeron la desigualdad social y la pobreza¹⁰, e importantes medidas tendientes a la reactivación del sistema de ciencia y tecnología (Sztulwark, 2017: 8). El aspecto novedoso y de gran importancia consistió en el desarrollo de la economía social, lo cual, en conjunto con las acciones redistributivas, contribuyó a la reactivación del mercado interno.
4. La promoción de la incorporación de condiciones y formas más avanzadas de la

nueva fase de desarrollo para generar rentas internacionales de aprendizaje. Se llevó a cabo a partir del auge de la producción de soya y sus derivados (aceite, harinas), particularmente en la producción de biocombustibles en donde el país se posicionó como un gran productor mundial (2.5 millones de toneladas en 2012) que exportaba aproximadamente la mitad de su producción para convertirse en el principal exportador mundial (Paz, 2014: 152-186). Lo anterior le permitió posicionarse como un proveedor mundial en el emergente mercado de biocombustibles que tiende a cobrar importancia en relación con los combustibles fósiles por su efecto menormente contaminante, si bien la extensión de las áreas de cultivo en más de 50% en pocos años (en 1996-2007) –hasta constituir alrededor de 50% de la producción total de granos–, planteó nuevos problemas económicos y ecológico-espaciales como la competencia con otros granos fundamentales para la alimentación básica (maíz y trigo) y la tendencia al incremento de sus precios, el agotamiento del suelo y la deforestación por la destrucción de bosques nativos.

10 Los numerosos programas se orientaron a la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones, la vinculación del subsidio al desempleo a contraprestaciones en trabajo y microemprendimientos productivos, el establecimiento de derechos alimentarios y pensiones no contributivas para desvalidos y ancianos, lo cual se complementó con programas surgidos en el marco de la crisis financiero-productiva global de 2007-2009 como la re-estatización del Sistema Previsional Privado, el Plan Argentina Trabaja (para generar empleo en los barrios más marginados a partir de la organización de cooperativas para la construcción de infraestructura básica en municipios), el programa Asignación Universal por Hijo (seguro social para desempleados y trabajadores informales), etcétera (Dabat, 2012: 19-64).

D) Visión de conjunto y ocaso

En la búsqueda de una ruptura con el neoliberalismo, Brasil y la Argentina no logran romper con poderosas inercias heredadas de la vía neoliberal e inclusive del periodo de la ISI, como son: 1) la sólo parcial reorientación de la valorización financiera a la valorización productiva, particular pero no exclusivamente en la Argentina, que supone la “financiarización” económica y desvinculación del capital financiero respecto del capital productivo, particularmente de las PyMEs (el crédito bancario al capital productivo privado en la Argentina se mantuvo por debajo de 20% del PIB y de 30% en Brasil hasta 2012, en el primer caso por debajo del nivel del año 2000 (casi 25%) y en el segundo en un nivel similar) (AFD-

IA, 2014); 2) la importante centralización del capital productivo y el peso considerable del capital extranjero en las ramas más dinámicas, así como la falta de eslabonamientos productivos en ellas y en el conjunto de las actividades productivas, y, consiguientemente, la falta de vinculación e incorporación de las PyMEs en las actividades dinámicas, por lo que esos estratos de empresas continúan vinculados fundamentalmente a la dinámica del mercado interno¹¹; 3) la falta de competitividad industrial y su dependencia de la subvaluación cambiaria, que limitó el proceso de sustitución de exportaciones, lo cual se agudizaba en el caso de Brasil debido a la política del *Real* fuerte ligado a la política anti-inflacionaria (el costo laboral unitario había aumentado en Brasil de un índice de 70 (2000 = 100) a 170 de 2002 a 2010 y en la Argentina de 40 a casi 100) (Salama, 2012: 10); 4) el rezago infraestructural ya indicado, tanto de infraestructura física-energética como informática y de las telecomunicaciones, no obstante, los avances realizados particularmente por Brasil en esta última; y 5) la asimetría escalar-territorial, resultante de una superposición de, por una parte, la fragmentación e integración desigual de la escala y el territorio nacionales creadas por los grandes proyectos de inversión, primero en manos del Estado durante la ISI y luego

del capital privado en el neoliberalismo, y, por la otra, de la dinámica espacial glocalizadora correspondiente a este último período (Vainer, 2010: 280).

Desde 2011, la situación comienza a deteriorarse con la crisis de la deuda de la Unión Europea, seguida de la desaceleración del crecimiento en China, así como la volatilidad en los mercados cambiarios y financieros, que resultaron en una disminución en la demanda y los precios de los *commodities*, y, consiguientemente, en disminuciones de las exportaciones de Brasil y la Argentina (-6.3% y -7.8% en promedio anual 2012-2015, respectivamente), depreciaciones del *Real* y el Peso Argentino (US\$/Real: 1.58, junio 2011, a 3.99, marzo 2016; US\$/Peso: 4.72, junio 2010, a 10.64, diciembre 2015), inflación creciente (Brasil: 6.2%, 2014 y 11.3%, 2015; la Argentina: 11%, 2013 y 23.9%, 2014), y recesión económica en ambos países (0.28 y 0.26% crecimiento promedio en 2012-2015, respectivamente) (CEPALSTAT, 2016).

Lo anterior constituyó el escenario del *impeachment* y posterior destitución de Rousseff, así como la derrota electoral del último gobierno de Kirchner en 2016 y 2015, respectivamente, y, en consecuencia, el fin en ambos países de las experiencias neo-desarrollistas, con enormes repercusiones para el resto de los países de la región en búsqueda de vías alternativas al neoliberalismo.

E) Acción estatal y realineamiento supranacional

Brasil, la Argentina y Venezuela encabezaron un claro proceso de realineamiento geo-económico-político de los países neo-desarrollistas sudamericanos con el proyecto hegemónico supranacional dirigido por China, y que incluye a los BRICS y el Sur Global, frente a la crisis del sistema estadounidense de hegemonía de Estados y el neoliberalismo. Con ese realineamiento los países neo-desarrollistas jugaron un papel activo en la transición de una vía de globalización

11 Por ejemplo, en la Argentina las 100 empresas industriales de mayor facturación pasaron de una participación de sus ventas en el valor bruto de la producción manufacturera de 33% en promedio de 1993-2001 a 41% en 2003-2009; de 67% a 78% en las exportaciones manufactureras; de 17% a 28% de las ventas de las empresas extranjeras en el valor bruto de la producción manufacturera; y de 33% a 50% de las exportaciones de las empresas extranjeras en las exportaciones totales manufactureras (Manzanelli y Schorr, 2012: 46).

basada en ese sistema de hegemonía de Estados y el neoliberalismo hacia una globalización multipolar (Ordóñez y Sánchez, 2016: 20). En ese contexto, los países neo-desarrollistas hicieron uso de la potencia externa acentuada del Estado, a partir de la gestión de la renta agro-minera-petrolera internacional, para desplegar una política de posicionamiento internacional que involucró una creciente formalización de una relación geoeconómica-política estratégica con China, resultante en montos de préstamos de ese país a América Latina que sobrepasan a los del Banco Interamericano de Desarrollo desde 2009, y, más recientemente, en una fuerte presencia regional china como prestamista de último recurso, particularmente en los últimos riesgos de *de-fault* y reducción de las reservas internacionales de países como Venezuela y la Argentina, previo al fin de los gobiernos Kirchner¹². Ese posicionamiento internacional se complementó con una diversificación del comercio internacional, orientada a la disminución de la dependencia hacia los Estados Unidos y Europa, y la reorientación hacia Asia y China en particular, además del MERCOSUR y Latinoamérica en general. En ese proceso, Brasil y la Argentina han mantenido una relación comercial “de periferia” con Asia y China (exportadores de materias primas y alimentos e importadores de productos industriales) y de “centro” con el MERCOSUR

y América Latina (la composición comercial inversa) (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32) (Fernández y Vigil, 2010: 99-158).

Complementariamente, ambos países llevaron a cabo una política de impulso y proyección internacional del Sur Global, y del Sur latinoamericano en particular, en el seno de la UNASUR, que incluyó un acercamiento político internacional con los países del Sur Global y la búsqueda conjunta, por parte de Brasil, de una reforma de las instituciones económico-políticas del sistema estadounidense de hegemonía de Estados, como el FMI y la ONU, que implicaran el reconocimiento político internacional en esas instancias institucionales de gobierno del nuevo peso económico de los países del Sur. Tal posicionamiento regional internacional coincidía con los intereses de China en América Latina, articulados principalmente en torno a la necesidad de asegurar un flujo continuo de materias primas para mantener su economía en crecimiento. Con ese objetivo China ha negociado tres acuerdos de libre comercio en la región (con Chile, Perú y Costa Rica), que tienen como sustrato un comercio bilateral concentrado en tres actividades (más de la mitad de las exportaciones de América Latina hacia China están compuestas por cobre, acero y soya) y tres países (Brasil, Argentina y Chile); mientras 90% de las exportaciones de China hacia la región consisten en productos manufacturados de bajo costo y tecnología. Adicionalmente, China incrementó su inversión extranjera directa particularmente desde 2010 a un estimado de USD 10 mil millones anuales, orientada a la minería en Perú y Brasil, extracción de petróleo en la Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, así como en servicios a la manufactura en Brasil (Salinas y Dosch, 2015: 53).

A modo de conclusión: Hacia un balance crítico del neo-desarrollismo

Para que el neo-desarrollismo desembocara hacia una vía posneoliberal de desarrollo no sólo debía romperse con las inercias neoli-

12 China y la Argentina establecen un acuerdo de reconocimiento recíproco de la integridad de su soberanía (una sola China/Taiwán/Tibet y la Argentina continental e Islas Malvinas) y la promoción de la multipolaridad, y declarando su relación como de carácter “estratégico” (Paz, 2014:152-186). Por su parte, Brasil y China, en el marco de la Comisión para la Coordinación y Cooperación Chino-Brasileña de Alto Nivel (COSBAN), elevan el nivel de su relación de “Asociación Estratégica” a “Asociación Global Estratégica” en 2013 (Abdenur, 2014: 125-152).

berales y avanzar hacia una “diversificación productiva” como lo sugirió la CEPAL, sino que, en el marco de la nueva fase de desarrollo del capitalismo, debía tener lugar un proceso de consolidación de la nueva base tecnológico-productiva en los países de la región, que cerrara la brecha con los países desarrollados y los del Esta Asiático, conforme a lo que se analizó en la sección precedente.

La consolidación de la nueva base tecnológico-productiva implicaría la conformación de un nuevo ciclo industrial interno en torno a actividades del SE-IT, en tanto que sector articulador y dinamizador del crecimiento, y su articulación con el SC-E, que conllevara a la conformación de un ciclo interno de conocimiento comprensivo del conjunto de la reproducción económica-social (Ordóñez, 2004: 4-17). Lo anterior haría necesario articular acciones de creación y fortalecimiento de un sistema de conocimiento (científico-tecnológico, educativo y cultural) con acciones de ascenso industrial (Sztulwark, 2015: 89), que contribuiría a trascender el proceso de inclusión social prevaleciente en el neo-desarrollismo basado en la ampliación de la esfera del consumo, hacia una nueva forma de inclusión productivista y pro-activa en la conformación del ciclo interno de conocimiento y que contribuyera a la diferenciación competitiva nacional mediante procesos de innovación y aprendizaje sociales en la competencia global, traducida en la exportación de productos y servicios crecientemente intensivos en conocimiento y diferenciados por el conocimiento social-nacional específico incorporado. Ello, al mismo tiempo, sería la condición indispensable para romper la nueva relación de dependencia hacia Asia y particularmente China.

Pero la condición (de gran) política de lo anterior era deshacer el nudo histórico planteado desde los años sesenta en la región, y para el cual los regímenes militares dieron una salida progresiva en Brasil y regresiva en la Argentina: avanzar hacia la sustitución de

exportaciones planteaba nuevamente la necesidad (histórica) del ascenso a la hegemonía de la burguesía industrial y los nuevos grupos empresariales emergentes ligados a los procesos de desarrollo tecnológico e innovación de base nacional en torno a la agro-exportación y la integración interna de la cadena de valor de los bio-combustibles, desplazando a una posición subordinada-dominante a la alianza terratenientes-burguesía agro-minero exportadora tradicional. Pero ese desplazamiento en la hegemonía sólo hubiera sido posible si el bloque social emergente encabezado por los grupos llamados a ser hegemónicos pudiera desempeñar un papel activo, participativo y creativo en el enfrentamiento de la oposición de las clases y grupos sociales dominantes anclados en prácticas rentistas, monopólicas y parasitarias. Ese proceso hubiera hecho necesaria la incorporación, movilización y proyección de los intereses y demandas de grupos de las clases medias y el conjunto de las clases y grupos subalternos en un nuevo proyecto histórico, a partir de una inclusión social productivista y pro-activa en la conformación de un ciclo interno de conocimiento, como se indicó previamente, en tanto que fundamento de un nuevo bloque histórico en torno al aprendizaje y la innovación sociales, cuya dimensión espacial hubiera implicado la articulación nacional de la diferenciación y ubicación multiescalar competitiva del territorio en la trans y supranacionalidad de la división global del trabajo basada en el conocimiento.

En ese proceso, una economía social del conocimiento, orientada a procesos productivos que de manera directa satisficieran necesidades sociales basados en la innovación y el aprendizaje, habría tenido un papel fundamental que desempeñar como fórmula de inclusión social pro-activa en el ciclo interno de conocimiento de las clases y grupos subalternos.

Lo anterior habría proporcionado el sustrato social de un desarrollo ulterior del accionar

del Estado en la reproducción y el desarrollo económicos principalmente en los siguientes términos: 1) articulación del SC-E con el conjunto de la producción social e inclusión social en el ciclo interno de conocimiento; 2) desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones y su acceso y uso generalizado; 3) reproducción cognitiva de la fuerza de trabajo y el desarrollo de trabajo complejo; 4) promoción del surgimiento y desarrollo de sectores productivos claves dentro del SE-IT, con efectos multiplicadores sobre la inversión y la producción; 5) potenciación de los procesos parciales de racionalización social y su reorientación en términos de una estrategia nacional multiescalar de desarrollo, tales como una nueva banca de desarrollo y la centralización del capital en industrias ligadas a la renta del suelo y la infraestructura física e informática y de las telecomunicaciones; así como de la selectividad estatal espacial, en términos de la promoción de regiones o localidades con ventajas competitivas específicas en la división global del trabajo (acción contrarrestante del desarrollo geográfico desigual); 6) potenciación del desarrollo en saltos y discontinuidades e incremento del ritmo de desarrollo, sobre la base de los ritmos de innovación acelerados y el aprendizaje y la innovación sociales; y 7) articulación nacional de la diferenciación y ubicación multiescalar del territorio en la división global del trabajo y la formulación de estrategias y proyectos estatales de despliegue espacial institucional para incidir en la reproducción geoeconómica-social, en términos de una re-jerarquización de las escalas en torno a la escala nacional reconfigurada, así como de reconfiguración multiescalar de la organización institucional estatal misma, que incluyera nuevas formas de relación participativa autónoma y “desde abajo” con la sociedad civil en la realización y control del accionar estatal.

El desarrollo del accionar estatal en esos términos hubiera implicado la necesidad de la

formación de capacidades financieras, intelectuales e institucionales del Estado adecuadas a tales fines, que deberían incluir la ampliación de la base tributaria consustancial a la inclusión social productivista de las clases y grupos subalternos, la tributación progresiva de acuerdo con el nivel de ingreso y el impuesto a las ganancias; la formación de una burocracia con capacidad estratégica, organizativa y visión social; una instancia central coordinadora del conjunto del entramado institucional, en términos de proyectos y estrategias estatales orientadas al desarrollo, así como densos vínculos con los agentes productivos (Chibber, 2003: 22) y la economía social del conocimiento. Esas son las cuentas históricas pendientes que deja el neo-desarrollismo.

Referencias bibliográficas

- Abdenur, A. (2014). Brazil-Asia Trade: Emerging Configurations. En C. Arnsón (Edit). *Reaching across the pacific*. (pp. 125-152). Washington: Woodrow Willson International Center for scholars.
- Abers, R., Serafim, L. y Tatagiba, L. (2014). Repertorios de interacción Estado-Sociedad en un Estado heterogéneo: La experiencia en la era de Lula. *Dados*, vol.57, n º2, 325-357
- AFD-IA. (2014). Agence Francaise De Développement - Institut Des Amériques. Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas [*The challenges of development in Latin America: socio-economic dynamics and public policy*]. *A SAVOIR*. Vol. 24.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York, Oxford University Press.
- CEPAL-@LIS2 (2013). En Estrategias de TIC ante el desafío del cambio estructural en AL y el Caribe. *Newsletter eLAC*. Núm 21.
- CEPALSTAT (2016). http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp, consulted: September /30/ 2016

- Chibber, V. (2003). *Locked in place: state-building and late industrialization in India*. Vivek Chibber, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Dabat, A. coord. (2012). Estado, neoliberalismo y desarrollo. En A. Dabat (Coord.). *Estado y desarrollo* (pp. 19-64). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Dabat, A., Rivera, M. A. y Sztulwark, S. (2009). Rentas económicas globales, desarrollo y capacidad organizacional. Implicaciones para América Latina. En *Globalización, conocimiento y desarrollo, Tomo 2: Teoría y estrategias en el contexto del cambio histórico mundial*. México: IIEc-UNAM.
- De Angelis, I. (2013). ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Desde la teoría de la regulación. Argentina 2003- 2010. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 44, No. 173, 31-56.
- De Lima Reis, Jr, R. (2015). Novo Desenvolvimento e Educação Profissional e Tecnológica: Possibilidades e Riscos A Um Novo Projeto De Desenvolvimento. *Observatório em Debate*. (2), 27-49.
- Dosi, G. (1998). Opportunities, incentives and the collective patterns of technological change. *The Economic Journal*. 107 (444), 1530-1547.
- ECLAC (2007). *Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Information Society Project, based on CIMOLI and Correa, "ICT, learning and Growth: An Evolutionary Perspective"*.
- Fernández, V. y Vigil, J. (2010). Estrategias de desarrollo y reconstrucción estatal: obstáculos y desafíos en la Argentina del bicentenario. En A. Dabat (Coord.). *Estado y desarrollo* (pp: 99-158). México: Problemas del Desarrollo-UNAM.
- Fanjzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Gramsci, A. (1932-1939). *Quaderni del carcere*. Italia: Einaudi-Istituto Gramsci.
- Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *DEVELOPMENT AND CHANGE*. Vol. 43, 1-21.
- Kleef, P.; Ständler, P; et. al. (2012). *Global Brazil and the political Economy of the Brazilian Model*. Roskilde: ISG Roskilde University.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). Extranjerización y poder económico industrial en Argentina. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 170, Núm. 43, 39-67.
- Ordóñez, S. (2017). La nueva fase de desarrollo del capitalismo, más allá del neoliberalismo y América Latina. En: *Desarrollo socio-económico espacial en América Latina*, Carlos Brando, Ramiro Fernández, y Sergio Ordóñez, (coord.), IPPUR-Río de Janeiro, UNL-Santa Fe, Argentina e IIEc-UNAM, México. Noviembre 2015. En prensa.
- Ordóñez, S. (2017a). *El sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones y el desarrollo en México*. México, Distrito Federal: IIEc-UNAM (en prensa).
- Ordóñez, S. (2009). La crisis global actual y el sector electrónico-informático. *Problemas del desarrollo*. Vol. 40, Núm. 158, 55-90.
- Ordóñez, S. (2004). Nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento: elementos teóricos. *Comercio Exterior*, Vol. 54, Núm. 1, 4-17.
- Ordóñez, S. (1996). Cambio histórico mundial contemporáneo y pensamiento social: reforma del capitalismo y la revancha de Gramsci. *IZTAPALAPA*. (0) 40, 207-230.
- Ordóñez, S. y Sánchez, R. (2016). Knowledge capitalism, globalization and hegemony: towards a socio- spatial approach. En *World Review of Political Economy. Pluto Journals; China*. Núm. 1, Vol. 7, 4-28.
- Oreiro, J. L.; Marconi, N. (2016). O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*. Vol. 11, Núm. 19, 167-179.
- Paz, G. (2014). Argentina and Asia: China's Reemergence, Argentina's recovery. En C. Arnson (Edit). *Reaching across the pacific* (pp. 152-

- 186). Washington: Woodrow Willson International Center for scholars.
- Riggirozzi, P. (2009). *Advancing Governance in the South: What Roles for International Financial Institutions in Developing States?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Salama, P. (2012). China-Brasil: Industrialización y Desindustrialización temprana. *Cuadernos de Economía*. Vol. XXXI.
- Salinas, A. y Dosch, J. (2015). China's growing influence in Latin America: the quest for resources and power. En S. Mantilla (Ed.). *La expansión de China en América Latina [China's expansion in Latin America]* (pp. 53-72). Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos-Fundación Hanns Seidel.
- Schorr, M. (2012). Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Revista Voces en el Fénix*. Núm. 16, 14-25.
- Shumpeter, J. A. (1939). *Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 Vols. New York: McGraw Hill.
- Svampa, M. (2011). Argentina una década después. *Nueva Sociedad*. Núm. 235, 17-34.
- Sztulwark S. (2015). El kirchnerismo y la concepción del cambio estructural Márgenes. *Revista de Economía Política*. 79-91.
- Sztulwark S. (2017). Transformaciones en Sudamérica. Valorización del conocimiento y cambio estructural en una coyuntura de ajustes regresivos. *Realidad Económica*. Núm. 308, Año 46, 7-21.
- Vainer C. (2010). Planificación territorial y proyecto nacional: los desafíos de la fragmentación en la experiencia brasileña. En V. R. Fernández y C. E. Brandão (Coords.). *Escalas y políticas del desarrollo regional* (pp. 273-300). Buenos Aires: Desafíos para América Latina. FCE-UNL-Mino y Dávila.

La performatividad de las Políticas Públicas: Modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista (2006-2017)

*The performativity of Public Policies:
Modalities of interaction and interpellation between State, society and
indigenous in the process of execution of an Indian public policy
(2006-2017)*

Por Samanta Guiñazú*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 02 de septiembre de 2017.

RESUMEN

El artículo de investigación contextualiza la sanción de la Ley Nacional de “Emergencia Territorial Indígena” N° 26.160/2006 y su programa de relevamiento (ReTeCI) como parte del conjunto de políticas indigenistas participativas ideadas, formalizadas y ejecutadas desde el marco habilitado para la participación ciudadana en general. Este particular tipo de políticas fueron fomentadas y resignificadas por un modo específico

de interacción Estado-sociedad propuesto discursiva y prácticamente desde los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Desde esta perspectiva, se atiende a las particularidades de las diferentes modalidades de participación e involucramiento desarrolladas en el proceso de conformación de esta política pública. Además, analiza y contempla la dimensión sociocultural de formaciones y procesos sociales, económicos y políticos, considerando los diferentes condiciona-

* Licenciada y Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires y Diplomada Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Correo electrónico: guinazusamanta@gmail.com

mientos temporales/espaciales puestos en juego en y por distintos procesos y entramados sociales. También, introduce diferentes modalidades de gestión pública focalizando en las matrices de relacionamiento entre Estado, sociedad e indígenas. También presenta y analiza la noción de *participación ciudadana*, indagando acerca de los límites y posibilidades que encarna la enunciación y la planificación de políticas públicas en estos términos, destacando las formas de interpelación estatal a los actores participantes. En este recorrido, la participación ciudadana se la relaciona con la *participación indígena*, entendiéndola como un campo de tensión práctico y simbólico en el cual se han producido al menos dos relecturas del concepto de participación.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Participación, Interpelación, Performatividad.*

ABSTRACT

In this article I will contextualize the sanction of the National Law of "Territorial Emergency" No. 26,160/2006 and its survey program (ReTeCI) as part of the set of participatory indigenous policies devised, formalized and executed from the framework enabled for citizen participation in general. This particular type of politics was fomented and re-signified by a specific mode of state-society interaction proposed discursively and practically from the kirchneristas governments (2003-2015). From this perspective, I will attend to the particularities of the different modalities of participation and involvement developed in the process of shaping this public policy. Also, analyzes and contemplates the sociocultural dimension of social, economic and political formations and processes, considering the different temporal / spatial conditions that are at stake in and through different social processes and structures. In addition, it introduces different modalities of public management focusing on matrices

of relationship between state, society and indigenous. It also presents and analyzes the notion of citizen participation, inquiring about the limits and possibilities embodied in the enunciation and planning of public policies in these terms, highlighting the forms of state interpellation to the participating actors. In this way, citizen participation will be related to indigenous participation, understanding it as a field of practical and symbolic tension in which at least two re-readings of the concept of participation have taken place.

Keywords: *Public Policies, Participation, Interpellation, Performativity.*

Introducción

Este artículo de investigación propone un análisis de la sanción de la Ley Nacional de "Emergencia Territorial" Indígena N° 26.160 sancionada en el año 2006 y su programa de relevamiento (ReTeCI)¹ como parte del conjunto de políticas indigenistas participativas ideadas, formalizadas y ejecutadas desde el marco habilitado para la participación ciudadana en general. Este análisis forma parte de nuestra investigación doctoral, la cual se ha nutrido del trabajo de campo llevado a cabo durante el periodo 2011-2017. En dicho periodo, hemos realizado observación participante, análisis discursivo de las normativas vigentes y co-

1 Este programa propone el relevamiento técnico, jurídico y catastral de las tierras ocupadas por comunidades indígenas en todo el territorio nacional. Esta actividad se prevé durante el plazo de vigencia de la Ley, la cual –luego de dos prórrogas consecutivas– está en vigencia hasta noviembre de 2017. Al momento de revisión final de este artículo de investigación (septiembre de 2017), se discute en el senado la posibilidad de una nueva prórroga para continuar las tareas de relevamiento.

municaciones estatales respecto de la problemática indígena, entrevistas a miembros de las agencias estatales intervinientes en la aplicación de la Ley 26.160 y su relevamiento, a técnicos encargados de su ejecución, a representantes indígenas y a miembros de las comunidades a relevar. Este trabajo ha sido articulado con nuestra propia experiencia laboral como miembro del equipo técnico encargado de ejecutar el relevamiento en la provincia argentina de Río Negro durante el periodo 2009-2012.

A partir de lo anterior, problematizaremos a lo largo de este artículo de investigación, lo que hemos planteado en el título como “la performatividad de las Políticas Públicas”, aludiendo con tal performatividad al poder del discurso para producir y promover aquello que está enunciando. De este modo, proponemos iniciar este análisis con un recorrido por las diferentes modalidades de gestión pública y sus correspondientes categorías de interpelación a los diferentes actores de la sociedad, a fines de reflexionar en torno a los modos en que estas formas y categorías, en tanto discursos, crean realidades socioculturales. En este sentido, retomamos una línea foucaultiana para comprender que esta performatividad del lenguaje da cuenta de una tecnología, de un dispositivo de poder, tanto social como político.

Comenzaremos el análisis de la Ley 26.160 y del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (en adelante, ReTeCI) presentando ambos instrumentos como políticas públicas enmarcadas en la noción de “participación”, entendida como un modelo de gestión particular. Esta perspectiva habilita a delinear las implicancias y supuestos subyacentes a esta caracterización del ReTeCI. Como punto de partida, introduciremos un cuestionamiento abierto por Briones (2007) al respecto de las políticas de identidad. Para este tipo de políticas, Briones

se pregunta: ¿qué de los contextos en los cuales esas políticas se manifiestan lleva a que materialicen de esa forma concreta? A partir de esta pregunta que busca indagar en los contextos de producción y sanción de diferentes normativas, contextualizaremos y analizaremos los mencionados instrumentos como políticas públicas participativas, con el objetivo de exponer diferentes atravesamientos políticos, ideológicos y sociales propios de la época en la que han surgido.

Esta entrada inicial al análisis de las normativas cobra utilidad para comprender cómo el contexto de surgimiento de esta política pública ha afectado las formas de ejecución (la práctica concreta) del ReTeCI. En este sentido, entendemos que historizar los diferentes contextos (políticos, sociales y económicos) previos a la sanción de la Ley, a la vez que profundizar en su contexto de ejecución (2006-2015) habilita la exposición y el reconocimiento de discursos particulares, marcas textuales, disputas y tensiones que atravesaron el proceso de su práctica de relevamiento.

A la luz de la perspectiva propuesta, y retomando lo expuesto por Grimson y Bidaseca (2013), entendemos que en cada contexto político y social puede reconstruirse una lógica histórica particular que orienta las relaciones entre las partes que conforman la sociedad y que, a la vez, configura los límites y posibilidades de acción de la sociedad en general o de una parte de ella. Con lo anterior, referimos a la existencia de configuraciones culturales que dan cuenta de un determinado espacio social en el cual existen tanto lenguajes y códigos compartidos, como horizontes instituidos de lo posible y lógicas sedimentadas del conflicto (Grimson, 2011; Grimson y Bidaseca, 2013). Estas configuraciones actúan como “lentes” con los cuales pueden leerse más adecuadamente ciertos procesos. Según los autores, dichas configuraciones operan en diferentes escalas

en donde hay una relación específica entre las partes y el todo, porque hay una lógica de interrelación de las partes, y principalmente porque hay una frontera que instituye el sentido. Desde esta perspectiva, se entiende que la configuración es histórica y que su historicidad implica que los posibles e imposibles cambian, cambiando también la configuración misma.

A partir de esta idea de posibles e imposibles cambiantes, nos abocaremos a la tarea de presentar las diferentes formas que ha tomado la relación entre el Estado y la sociedad en las últimas décadas en la Argentina. En esta dirección, el objetivo es exponer las formas en las que se ha interpelado a la sociedad civil y a sus organizaciones, principalmente para el diseño, la elaboración y/o ejecución de políticas públicas. Más allá de las discusiones generales que surgen en torno a esta cuestión, el hilo conductor dentro de este recorrido será el de exponer las diferentes formas en las que se han relacionado Estado y pueblos indígenas en el contexto de elaboración y ejecución de políticas públicas indigenistas, focalizando hacia el final en el contexto de sanción de la Ley 26.160.

1. Matrices de relacionamiento Estado-sociedad en las Políticas Públicas y sus efectos en las formas de habilitación de agencias indígenas

Las formas de relacionamiento entre Estado y sociedad han ido mutando a través de los diferentes contextos históricos, políticos y sociales. Por la amplitud que esta relación misma presenta, existen numerosos y disímiles ejes desde los cuales iniciar su análisis. Atendiendo a esta complejidad, proponemos un recorte orientado a indagar en los contextos de producción de políticas públicas en general y políticas indigenistas (como el ReTeCI) en particular. Desde esta perspectiva, abordaremos la cuestión del

relacionamiento a través de diferentes instancias de interacción en la producción de políticas públicas.

Para llevar adelante esta tarea, señalaremos que, al referir a la relación entre Estado y sociedad, referimos puntualmente a la relación entre Estado, por un lado, y la denominada "sociedad civil", por el otro lado. En este sentido, la conceptualización de la "sociedad civil" es de larga data y exceptuando algunos ejes comunes, no existe completo acuerdo en torno a qué se hace referencia cuando se utiliza dicho concepto. Para aportar claridad en torno al uso que aquí realizo del mismo, retomaremos algunos de los acuerdos construidos desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, útiles para contextualizar y analizar el proceso de producción y ejecución de políticas públicas. A su vez, estos acuerdos son de utilidad para el análisis de las formas de interpelación y participación de diferentes sectores de la sociedad en dicho proceso en las últimas décadas.

Con el retorno de la democracia en la Argentina, comenzaron a delinearse diferentes concepciones de la sociedad civil y su accionar que relacionaban su resurgimiento, luego de una ausencia en los periodos de gobiernos de facto, como contraposición al Estado. Es decir que se comenzó a ubicar a la sociedad civil en contra del Estado represivo, y con pretensiones de autonomía frente al Estado y la sociedad política (De Piero, 2005). Tal como lo exponen diferentes investigadores (De Piero y Gradin, 2015; Ruiz del Ferrier, 2010; De Piero, 2005 y García Delgado, 2015), el concepto de sociedad civil cobró central importancia cerca de fines del siglo pasado por ser una época paradójicamente signada por la ausencia de proyectos populares transformadores, la crisis de las ideologías hegemónicas del siglo XX, el individualismo y la amenaza de un creciente dualismo social. No obstante, De Piero

(2005; 2013) expone que es posible que esta contradicción o paradoja no fuera más que aparente, constituyendo dicha emergencia de la temática de la sociedad civil, una especie de respuesta a esta nueva dinámica.

Desde una postura similar, García Canclini (1995) argumenta que, en este contexto de incertidumbres y paradojas, la sociedad civil se convierte en una nueva “fuente de certezas”. Las certezas a las que hace referencia el autor tienen que ver con la valoración que recae sobre la sociedad civil cuando es entendida como un espacio de articulación con posibilidad de generar soluciones a diversos conflictos sociales o incluso individuales. No obstante, el autor agrega que este es un concepto totalizador cuya finalidad apunta a la negación de las diferencias y particularidades de las voces que circulan por las naciones (García Canclini, 1995). Es decir que, en los múltiples usos y concepciones que circulan en torno a qué es y cuál es el papel de la sociedad civil, lejos de estar frente a una “fórmula mágica”, estamos frente a una “fórmula vacía” (Lechner, 2002). Una fórmula que es invocada en los discursos políticos, en las fundamentaciones de políticas, planes, programas y proyectos² que operan en los diferentes niveles estatales, como una categoría devenida en “recurso simbólico” (Briones, 2007).

A fines de aproximarnos al entendimiento de la categoría de sociedad civil, retomaremos la lectura que Martínez Nogueira (2001; 2003) realiza de Gramsci, para manifestar que este es un concepto complejo y sofisticado que resulta útil para entender la

realidad actual. Pero que, a la vez, es un proyecto político que tiene por objetivo la intervención y transformación de la realidad de esa sociedad. De esta manera, nos acercamos a una característica fundamental y de central importancia para el entendimiento de la sociedad civil: cuando se utiliza esta concepción, se está frente a un concepto relacional. En este sentido, Schedler (1996) expone que “su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quien habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado” (Schedler, 1996: 238). La centralidad de este enfoque relacional radica en la explicitación y habilitación de cuestionamientos en torno a qué tensiones y qué disputas están en juego en esa relacionalidad y, a su vez, cuáles son los canales en los que se desarrollan las interacciones entre Estado y sociedad (o entre Estado e indígenas), y qué formas específicas se pautan para ese relacionamiento.

Entonces, expuestas estas aproximaciones en torno a qué nos referimos con el concepto de sociedad civil, retomamos el postulado inicial de que los modos de relacionamiento entre Estado y sociedad civil se ven afectados por los contextos políticos, económicos y sociales. Así, presentamos un recorrido por las diferentes matrices de relacionamiento que permitirán dilucidar las mutaciones en las categorías de interpelación estatal a diferentes sectores de la sociedad civil. Entre estos sectores, focalizamos en los modos de interpelación a los indígenas y a los profesionales intervinientes en la ejecución de políticas indigenistas.

a. Matriz Estado céntrica: la sociedad civil como “receptora” de Políticas Públicas

Con anterioridad a la década del '90, en la Argentina, existía una matriz de relacionamiento entre Estado y sociedad entendida como “Estado-céntrica” (Oszlak, 1999;

2 Estos términos son utilizados aquí de manera indiferenciada, ya que aluden todos ellos “a la expresión de una voluntad de gobierno que orienta la acción institucional en pos de los bienes y servicios a brindar” (Bernazza, Longo y Comotto, 2015).

García Delgado, 2003 y 2006). Desde esta matriz, las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular estaban signadas por una forma universalista o cuasi universalista, empuñadas y gestionadas desde el nivel nacional o centralizado de gobierno. De esta manera, las políticas sociales tenían un formato verticalista y centralizado que por lo general desconocía las particularidades de los lugares donde se aplicaba dicha política. Esta modalidad, se conoce en los contextos de ejecución como “programas enlatados”. Esta expresión es utilizada en ámbitos estatales de gestión de políticas para dar cuenta de aquellos planes o programas que se formulan de manera centralizada a nivel nacional, y que luego se intentan aplicar a niveles locales, sin posibilidad de modificación para atender a las particularidades de cada caso. En general, tienden a ser homogeneizadores, reproductores de la dicotomía “centro-periferia” y demuestran un alto grado de desconocimiento de parte de quienes lo idearon sobre las diferencias y particularidades de cada provincia y localidad.

En este contexto, previo a los '90, la sociedad no participaba en el proceso de conformación de políticas públicas y, por ende, las mismas eran aplicadas sin consulta, intercambio o interacción con la sociedad. Es decir, que la sociedad era vista sólo como receptora de las políticas universales y centralizadas. Sólo en algunas cuestiones específicas como la problemática indígena, sus organizaciones o representantes eran interpellados desde la figura del “referente”. En este marco, dicho modo de interpelación respondía al interés de que estos referentes orientaran al Estado sobre qué cuestiones requerían ser atendidas. En este sentido y durante este contexto, la problemática indígena era atendida de manera secundaria, y no como una política pública definida como una *cuestión socialmente problematizada* (en adelante,

CSP). Como respuesta a las diferentes movilizaciones y reclamos indígenas de esta década, la cuestión indígena comienza a ganar espacio y penetrar en la agenda política.

b. Matriz asistencialista-participativa: la sociedad como “gestora”

Con la llegada de los años '90, comienza a abandonarse la antigua matriz Estado-céntrica, dando lugar a nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad que tuvieron como característica principal la incorporación de instancias sub-nacionales y de nuevos actores (Oszlak, 2000; Rofman y Foglia, 2015). Este nuevo modo de relacionamiento se repitió también en las políticas sociales que, con el advenimiento del neoliberalismo, comenzaron a transitar un proceso de desuniversalización y de asistencialización (Andrenacci y Repetto, 2006). Proceso que, en líneas generales, consistió en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el posterior alejamiento del Estado en este sector. Como exponen diferentes investigadores (García Delgado, 2015; Rofman y Foglia, 2015) al profundizarse las reformas propuestas por el neoliberalismo, las políticas sociales centrales fueron aquellas asistencialistas, que tenían por objetivo la atención y la disminución de los efectos producidos por esa restructuración económica.

En el marco de estas políticas asistencialistas, otra noción comienza a ser clave: esta es la de *focalización*. Principalmente la focalización se asoció a la necesidad de identificación de los sectores en “extrema pobreza”, diferenciándolos del sector más amplio de personas “con necesidades básicas insatisfechas”. Este protagonismo cobrado por la noción de focalización comienza a ser compartido con la noción de “participación ciudadana”, funcionando la necesidad de focalización como una especie de motor de este tipo de participación. Es decir que a raíz de

la preocupación estatal por la identificación de aquellas personas que se encontraban con mayor grado de necesidades dentro del gran panorama de necesitados del país, aumentó la escucha a diferentes organizaciones sociales, a la vez que se produjo una apertura de espacios de intervención de la sociedad y sus organizaciones para la gestión de los diferentes planes, programas y proyectos.

En este punto se advierte una diferencia significativa respecto del contexto anterior. En los '80, hemos mencionado un contexto de implementación de políticas públicas centralizadas que, salvo algunas excepciones, no contaron con participación de organizaciones o representantes de la sociedad civil. En el contexto instaurado en los años '90, la necesidad de focalizar las políticas públicas llevó no sólo a fomentar la participación, sino también a abrir nuevas modalidades de la misma en la implementación de esas políticas públicas, amparadas bajo diferentes supuestos. Entre estos supuestos remarcamos aquel que concibe que la sociedad civil a través de sus organizaciones y referentes ayudarían a delimitar a las poblaciones objetivo, gracias a su gran inserción social y territorial. En este sentido, las políticas de regulación y de universalización del periodo anterior se reconvirtieron a programas asistenciales y focalizados. Esta reconversión tuvo un doble efecto en el relacionamiento entre el Estado y la sociedad permitiendo la incorporación del capital privado en la provisión de bienes y servicios sociales y facilitando la participación a otros sectores y actores de la sociedad.

En este marco, la des-universalización de las políticas públicas, conllevó a la necesidad de participación también de instancias municipales y provinciales que contribuirían a la focalización de las políticas, por ser referentes estatales con conocimiento de la realidad social del territorio. En este contexto, la participación de la sociedad comienza

a penetrar en nuevos momentos del proceso de conformación de políticas públicas. Es decir que la sociedad civil comenzó a ocupar y disputar roles y espacios en los momentos de gestión de los diferentes planes y programas. No obstante, esta participación de los sectores locales en la implementación de las políticas, aún en este momento las etapas de diseño y planificación, continuaron centralizados en el Estado nacional o provincial en algunos casos.

Entonces, si las políticas universales de décadas anteriores se apoyaban en una estructura vertical y centralizada, en este nuevo contexto, se produjo una ampliación del marco institucional por la incorporación de otros actores que, al menos discursivamente, sostenían cierto interés e inclinación hacia la horizontalidad de las políticas públicas. Así, esta matriz de relación Estado-sociedad adopta la denominación de asistencialista-participativa (García Delgado y De Piero, 2001) y emergió como producto de la reestructuración neoliberal. Desde este contexto en el cual se multiplicaron los programas asistenciales, se fomentó la convocatoria de diferentes actores sociales para su intervención directa en el proceso de gestión de políticas públicas. De esta manera, se provocó una ampliación del marco institucional de gestión de las políticas públicas, en el cual la sociedad comenzó a formar parte, de una manera constante pero con ciertas restricciones de acción, principalmente en el marco de ejecución de programas sociales. Al respecto, Rofman y Foglia (2015:47) mencionan que:

estas modalidades de interacción entre la sociedad y el Estado se presentaban, como expresión principal de la participación ciudadana configurando así un marco interpretativo que definía al sistema de política social como un conjunto de programas compensatorios, y asimilaba la noción de ciudadanía con la de sociedad civil organizada.

En este sentido, la selección e incorporación de asociaciones comunitarias en instancias de participación en la estructura estatal, funcionaron como agentes de descentralización de las políticas (Manzano, 2004). Esta descentralización buscaba dar una respuesta que no requiriera inversiones económicas (por ejemplo, el pago de sueldos a "técnicos" estatales). Es decir, era concebida como una solución menos costosa para las intervenciones estatales en un contexto de pobreza y exclusión (Castel, 1997). Dentro de este panorama de la política social de la década del '90, las políticas indigenistas también se vieron influenciadas por esta forma de relacionamiento. En este punto, las organizaciones y representantes indígenas fueron interpelados desde un nuevo rol: como gestores o consultores (Briones, Cañuqueo, Kropff, Leuman, 2007). Esta forma de interpelación no fue solamente estatal, sino que operó también en los diversos programas con financiamientos provenientes de ONG u Organismo Multilaterales de Desarrollo (en adelante, OMD). De esta manera, los indígenas comenzaron a participar gestionando y siendo consultados por diferentes programas sociales. Al respecto de esta forma de interpelación, retomaremos la lectura que Briones, Cañuqueo, Kropff y Leuman (2007) realizan de Rose (1997) para explicitar que:

el lenguaje de los derechos habilita que los ciudadanos representados se narren a sí mismos como individuos autónomos que cuestionan anteriores relaciones tutelares por ser degradantes para su autonomía, y exigen poder decir algo respecto a las decisiones que afectaban sus vidas (Briones, Cañuqueo, Kropff y Leuman, 2007: 268).

Este "poder decir algo", resulta sugerente para examinar cuáles son las verdaderas posibilidades de habla de los participantes dentro de este contexto. Es decir, qué es lo que se puede decir, lo que se quiere decir, lo que otros quie-

ren que se diga, qué disputas están en juego y a través de qué canales debe conducirse ese "decir algo". De esta manera, más allá de las limitaciones que presentan las diferentes formas y categorías de interpelación estatal, se torna necesario alejarse de las dicotomías entre dominación y resistencia, para dar lugar y visibilizar las diferentes formas en que la agencia indígena se ha expresado y expresa en estos contextos.

c. La crisis del 2001: inflexión en la relación entre el Estado y la sociedad

Un nuevo cambio en los modos de relacionamiento entre Estado y sociedad tuvo lugar en el año 2001 a raíz de la crisis política, económica y social que explotó en diciembre de ese año. Tal como lo exponen Lazzari, Rodríguez y Papazian (2015: 59), esta crisis generó entre otras consecuencias "una interpelación nacionalista en clave estatal posneoliberal", la cual ha promovido dispares mecanismos de participación y auto-responsabilización en el marco de la gestión de las relaciones sociales, afectado por "una extendida crisis moral (económica, política y cultural)" (2015: 59).

Durante estos años de crisis, surgieron expresiones autónomas desde la ciudadanía que posteriormente se articularon en demandas y exigencias frente a la situación de emergencia. Algunas de las cuales llegaron incluso a redirigir sus propuestas hacia la intervención en la reorientación de las acciones estatales y sus políticas. Es decir que se produjo una reconfiguración parcial del modelo de participación expuesto para la década anterior. Según lo exponen Rofman y Foglia (2015) esta reconfiguración fue parcial porque se mantuvo el entramado institucional que ubicaba a las organizaciones de base territorial como eslabones últimos del proceso de gestión de los programas sociales. A la vez que sólo se reconfiguró el formato de las políticas que apuntaron a desarrollar el trabajo y la trama económica barrial, en vez de distribuir prestaciones asis-

tencialistas. Además de lo anterior, la generación de articulaciones territoriales fortaleció a agrupaciones y dirigentes populares comprometidos políticamente.

En este periodo, comenzaron a tomar mayor centralidad los mencionados conceptos de participación y auto-responsabilización, los cuales se vieron reflejados en los diferentes procesos de conformación y ejecución de políticas públicas. En este sentido, y retomando la relación de estos contextos diferenciales con la cuestión indígena, vemos que en este marco se articuló un indigenismo de “necesidad y urgencia” (Lenton y Lorenzetti, 2005) que terminó por consolidarse con la sanción de la política pública objeto de este artículo de investigación. Es decir que esta política pública se gestó con el objetivo de atender a cuestiones socialmente problematizadas. Entre ellas, la escasez de territorios para las comunidades indígenas, los desalojos y situaciones de violencia vivenciadas por entonces y, siguiendo a las autoras, el avance de los frentes extractivistas y de la agroindustria. Entonces, participación y auto-responsabilización, se tornan centrales en las políticas sociales y en las políticas indigenistas, también, principalmente relacionadas al objetivo de hacer frente a un Estado ausente e incapaz de resolver estas problemáticas sin la participación y asistencia de diferentes actores y organizaciones al Estado. Además de lo anterior, la desconfianza generalizada desde la sociedad sobre el accionar estatal funcionó como motor del involucramiento y participación, a modo de monitoreo, garantía o revisión de su accionar.

d. Matriz de “interacción” entre el Estado y la sociedad

Luego de la asunción presidencial de Néstor Kirchner en 2003 en la Argentina, las políticas públicas y principalmente las políticas sociales tuvieron un nuevo giro que se materializó en diferentes reconfiguraciones.

En primer lugar, se abandonó la idea de focalización de las políticas para dar lugar a la noción de masificación. Esta idea de masificación se relacionó a la creación de programas amplios que abarcaron diferentes problemáticas como temas vinculados con el empleo formal e informal, la atención de las cuestiones alimentarias, la promoción de la familia, el microcrédito y la economía social y la inclusión de los jóvenes y adolescentes (De Piero y Gradin, 2015). Estos programas buscaban ampliar la cantidad de sectores sociales a los que estaban destinados con anterioridad. En segundo lugar, este giro también se evidenció en la atención de nuevas problemáticas que pasaron a ser cuestiones socialmente problematizadas como el desarrollo productivo, la promoción del desarrollo local y el consumo, entre otros. Tal como lo exponen Cortes y Kessler (2013), si bien a lo largo de los tres periodos presidenciales kirchneristas continuaron siendo desplegados programas asistenciales y enlatados, uno de los cambios más significativos fue el evidenciado en el núcleo de la política social, que a nivel nacional se reorientó para superar esos viejos formatos. Sumado a lo anterior, se adoptaron también mecanismos participativos para los programas de promoción del trabajo auto-gestionado, en programas de seguridad, programas de defensa de derechos, convocando y articulando para esto con organizaciones de la sociedad civil (Rofman y Foglia, 2015).

No obstante, estas reorientaciones y el aumento de la participación de la sociedad durante los primeros años de gobierno kirchnerista, dentro de las políticas y programas la misma siguió estando en la estructura de gestión de las políticas sociales. Estas políticas siguieron organizándose en base a una estructura de articulación multi-actoral, pero principalmente en el nivel local de implementación. Esta forma de trabajo multi-actoral, tomó diversas formas según los di-

ferentes contextos y estructuras locales. Esta multiplicidad de experiencias se agrupa, en general, bajo el rótulo de participación ciudadana, siendo este un concepto que alude a los diferentes modos en que los ciudadanos son interpelados para formar parte de los procesos de gestión de políticas públicas.

En este punto, la participación de la sociedad comienza a penetrar en instancias de proyección, de propuesta y de planificación de políticas, planes y programas. Como se desprende del análisis de la letra de diferentes normativas y programas estatales y de la observación de su práctica, diferentes figuras comienzan a aparecer en escena: asistentes técnicos, monitores, cuidadores, coordinadores, representantes, etcétera. Estas figuras se articulan, a su vez, en diferentes fórmulas para el diálogo y la participación (Bernazza, Longo y Comotto, 2015) como foros, asambleas, mesas de concertación, grupos de trabajo, redes de gestión asociada, entre otros. Es decir que, en este nuevo marco, las formas de interpelación estatal a la sociedad vuelven a modificarse, a la vez que comienzan a institucionalizarse nuevos espacios de interpelación e interacción de la sociedad con el Estado. Esta institucionalización de la matriz de interacción entre Estado y sociedad comienza a materializarse en ámbitos nacionales, pero principalmente en ámbitos provinciales y locales. En este sentido, retomaremos un aspecto central presentado para la década del '90, aunque esta vez relacionado a un proceso de institucionalización de la participación: la regulación de parte de las instituciones estatales que establecen los canales y mecanismos de ejercicio de la participación.

Así como diferentes sectores de la sociedad comenzaron a ser interpelados y han ganado espacios hacia el interior del aparato estatal para participar de diferentes maneras en las etapas de conformación de algunas políticas sociales, el movimiento indígena

también ha sido interpelado a participar de las políticas indigenistas. Como abordaremos en las líneas que siguen, esta participación en políticas públicas se relaciona con la adecuación que las instituciones y agencias estatales realizaran a las normativas vigentes para que se garantizara y fomentara la participación indígena en las políticas que los involucran. Es decir que la garantía de participación indígena, a diferencia de la participación ciudadana en general, está reconocida constitucionalmente. A su vez, es necesario remarcar que estas formas de participación y los modos de interpelación estatal son producto del accionar de la agencia indígena y de sus demandas y no derivan sólo de una voluntad política de ampliación de interlocutores.

A la luz de todo lo expuesto hasta aquí, la Ley 26.160 y al ReTeCI deben ser analizados y entendidos como políticas públicas participativas, inmersas en un particular modelo de gestión estatal. Además, estas políticas indigenistas participativas tienen la particularidad de contar con financiamiento estatal para su ejecución. Al respecto, mencionaremos que además de las formas conceptuales de interpelación mencionadas anteriormente, para el caso de las políticas indigenistas, se suma aquí la figura o rol del "asistente cultural" o "asistente técnico", con el objetivo de asistir a los profesionales no indígenas intervinientes en las cuestiones que refieren a la su cultura.

Recapitulando lo expuesto hasta el momento, entendemos que masificación, interacción, institucionalización, asistencia/acompañamiento al Estado y participación ciudadana fueron los conceptos clave de este periodo del pasado reciente. Estos conceptos se reflejaron en los discursos políticos, en los textos de las diferentes normativas y en las metodologías de trabajo y planificación en terreno, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

2. Participación Ciudadana: definiciones, supuestos y riesgos

Como hemos mencionado anteriormente, en la última década, la noción de participación ha sido redefinida (Cardarelli y Rosenfeld, 2002; Arroyo, 2009). Ya en 2004, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) se profundizaron los cuestionamientos al paradigma neoliberal para posicionarse, según lo expuso dicho ministerio en su sitio WEB y en diversos instrumentos de divulgación, “en un camino diametralmente opuesto”. De esta manera, se retornaron categorías de análisis como “Estado fuerte”, “participación”, “organización”, “políticas integrales”, entre otras, que pasaron a ser distintivas del periodo kirchnerista (2003-2015).

Desde estas perspectivas, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a pensar integralmente al territorio nacional a partir de la propuesta de formar una “Red Federal de Políticas Sociales”, cuyos objetivos fueron, entre otros, hacer más eficiente la atención de emergencias, promover la integración social, e impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios fortaleciendo procesos asociativos, participativos e interinstitucionales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007). En este contexto, desde el gobierno nacional de Néstor Kirchner, se manifestó la importancia y necesidad de una mayor articulación y profundización de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En esta configuración del modelo de desarrollo, se establecieron conjuntos de actores predominantes, sin dejar de lado tensiones y conflictos que moldearon la relación con el Estado. Al respecto, García Delgado (2003) expone que en cada país de la región latinoamericana diferentes colectivos sociales encabezaron múltiples procesos de movilización social y de acrecentamiento de la participación política en sociedades signadas por la crisis de representación y de legitimación que acompañó la crisis del modelo neoliberal. Es decir que, en consonancia con

esta intencionalidad gubernamental de profundizar su interacción con la sociedad civil y de absorber sus demandas y exigencias, desde diferentes agencias estatales se ha promovido la inclusión social y el desarrollo local creando instancias de “participación ciudadana”. A la vez, se buscó la institucionalización de estas instancias de involucramiento y participación, para obtener resultados concretos en el diseño, en la proyección y ejecución de políticas sociales de la sociedad civil en su conjunto (De Piero, 2005; García Delgado, 2003).

Para ordenar el análisis propuesto, introduciremos una definición orientadora del concepto de *participación ciudadana*, a fin de proceder luego a indagar en algunas de sus particularidades e implicancias. Entonces, entendemos que la noción de participación ciudadana es amplia, e incluye una gran diversidad de modalidades de intervención de los ciudadanos en los procesos de conformación y ejecución de políticas públicas. Desde esta perspectiva, a través de la conceptualización de la participación ciudadana se busca contemplar la heterogeneidad del universo de actores sociales, tanto como la variedad de campos de política en las diferentes instancias de desarrollo de una política pública.

A partir de esta definición orientadora, entendemos que a la vez que se reconoce la heterogeneidad de aquellos sectores de la sociedad civil interpelados por este concepto, se produce una homogeneización de las formas y canales validados para regularizar o normalizar esa participación. En relación a lo anterior, introduciremos algunas reflexiones sobre las implicancias de la participación ciudadana, desnaturalizando y visibilizando algunos supuestos subyacentes a ella, los cuales se encuentran arraigados en lo que Briones (2007) distingue como un “sentido común cívico”.

A continuación, introduciremos un listado de particularidades, supuestos e idealizaciones en torno a la participación ciudadana, el cual ha sido elaborado luego del análisis de

la implementación de diferentes políticas, planes y programas enunciados en estos términos participativos. Lo anterior ha sido relacionado con el análisis de materiales de divulgación, informes de gestión, entrevistas a diferentes funcionarios y empleados estatales, instructivos de aplicación, y con diferentes aportes teóricos.

El primer supuesto erigido alrededor de esta noción y de las prácticas participativas supone una idea de ampliación de la esfera pública, a la vez que también supone una ampliación de la ciudadanía, a través de la apertura e intervención de la sociedad en parte de las decisiones públicas que los afectan.

El segundo supuesto, supone a la participación ciudadana como una instancia superadora de las limitaciones de la democracia representativa. Es decir que se supone que a través de las diferentes instancias de participación ciudadana se habilitan espacios para la expresión de intereses de los sectores menos poderosos. Esto se evidencia en la reiterada expresión, en los fundamentos de los diferentes proyectos y programas, de crear políticas públicas "de abajo hacia arriba".

El tercer supuesto, consiste en el ideal de horizontalidad. Respecto a este supuesto entendemos que en términos de prácticas políticas y de gestión, lo que se busca es abandonar los modelos de gestión jerárquicos, para adoptar modelos más horizontales y coordinados entre los diferentes actores involucrados. En las dinámicas de trabajo participativas observadas y analizadas, hemos advertido que, si bien esta búsqueda de horizontalidad es enunciada y puede estar guiando las formas de trabajo que se denominan "en territorio", finalmente la disparidad de jerarquías termina aflorando de igual manera por algunas de las características que tiene el desempeño profesional en el Es-

tado³. Por ejemplo, una metodología común es la rotación de roles (moderación, propuesta de temas y tiempos disponibles, realización de actas, etcétera), en los espacios de reunión y trabajo. No obstante, esta metodología, por lo general, la palabra de la persona que detenta el poder o, en este caso, el representante estatal suele tener mayor validez. En efecto, frecuentemente los argumentos relacionados al presupuesto, a los tiempos de rendición, etcétera, operan explícita o implícitamente en las opiniones del resto de los participantes. Ejemplos de estas situaciones se manifiestan en la práctica cotidiana estatal.

Por el cuarto supuesto, entendemos que la participación ciudadana pareciera disponer (por lo menos a simple vista) de mayor legitimidad que otras instancias de representación, ya que es vista como una forma genuina para la expresión de los puntos de vistas de diferentes sectores de la sociedad. Este supuesto de genuina representación encuentra sustento en

3 Retomaremos las características o dificultades que por lo general afloran en los "trabajos de gestión", las cuales ya hemos analizado en otra oportunidad (Guíñazú, 2016): presupuesto acotado; tiempos escasos para trabajo en "terreno" y producción, interpretación y elaboración de resultados; necesidad de presentación de resultados estandarizados; correspondencia con las agendas y tiempos institucionales y/o políticos; y atención de emergentes que dificultan la concreción de lo planificado en tiempo y forma. Estas características contribuyen a que, más allá de la voluntad explícita de las instituciones y de los profesionales intervinientes en generar y profundizar las instancias y formas de intercambio, la realización de capacitaciones internas, etcétera", en ocasiones, la dinámica estatal excede estas voluntades, y si de apurar procesos de trata, por lo general, las directivas operan en detrimento de las voces de aquellos que "participan".

la conjeturada escasez de mediación entre Estado y sociedad, de manera tal que se evitaría la ambigüedad de los intereses de la sociedad (Perelmiter, 2007).

Una cuestión se torna central aquí y es la de la representación. Con ello hacemos referencia a repensar los medios y las formas mediante las cuales se convoca a los representantes. Es decir, a quiénes se convoca, cómo y de qué manera se los convoca, y principalmente cómo afectan las formas que adquiere esta convocatoria a los espacios de participación. En las diferentes experiencias transitadas en gestión de políticas públicas, hemos observado que estas convocatorias suelen restringirse a aquellas organizaciones o representantes que están con mayor cercanía al Estado. Es decir que, si bien discursivamente las convocatorias son abiertas, desde las dependencias estatales se decide a quiénes convocar, o con quiénes tener mayor insistencia para la participación y con quiénes no. En relación al supuesto anterior, encuentro aquel otro que idealiza a las organizaciones de la sociedad civil al considerar que estas mantienen un fuerte compromiso con la sociedad en general. Un compromiso que no se encontraría “contaminado” por intereses políticos, estatales o sindicales, es decir que se concibe a la sociedad civil como separada de los vicios y estructuras políticas y estatales. Cuando esta separación deja de ser evidente comienzan a recaer sospechas de clientelismo, cooptación, compra, etcétera, sobre quienes participan.

En sexto lugar, mencionaremos aquel supuesto en torno al mejoramiento de la gestión estatal, a través de la contribución de la sociedad en la reforma estatal con el objetivo de mejorar su desempeño, incrementar su eficiencia y principalmente, aportar transparencia a la acción estatal. Estos argumentos están vigentes y son retomados principalmente por ONG, por organismos multilaterales de créditos y son reproducidos en las fundamentacio-

nes⁴ de políticas, planes y programas estatales. Este supuesto se relaciona a la creencia en la transparencia y honestidad de la sociedad y sus organizaciones.

Entonces, con esta introducción de las idealizaciones y supuestos que operan en las enunciaciões sobre la participación ciudadana, o simplemente sobre la “participación” de la sociedad en el Estado y el desarrollo de sus políticas públicas, se entiende que esta participación estaría implicando cierto “control” de parte de la sociedad sobre las problemáticas públicas (De Piero, 2005). Pero, este discurso que presenta el lado beneficioso y amigable de la participación disimula algunas limitaciones y eventuales peligros de la misma y que, hasta aquí, hemos mencionado sólo de modo sutil. Por ejemplo, en estas prácticas de convocatoria, participación e interacción entre Estado y sociedad, se visualizan tanto la intención de normalización estatal, como el encauzamiento de las formas de exigencia, acción y presión al Estado. Referimos también a los peligros de la auto-responsabilización que recae sobre los actores participantes en torno a los resultados, posibles errores de ejecución, demoras en los desembolsos por falta de acuerdos y por rendiciones de fondos que no se ajusten a los estándares estatales. Incluso, como ejemplos de estos peligros, mencionaremos que en la ejecución de diferentes programas y puntualmente del ReTeCI, hemos observado que luego de una seguidilla de experiencias fallidas en las tareas de rendición, de presupuestos, o de aquellas que implican la continuidad o desem-

4 En las “fundamentaciones” que aquí mencionamos, se evidencian acciones de “copiar y pegar” entre diferentes PPyP. Estas acciones están demostrando la necesidad de exponer un discurso políticamente correcto de modo de desempeño y ejecución de PPyP que, por lo general, no se corresponde tanto en la práctica concreta de esos instrumentos.

bolsos de dinero, se acuerda su realización por parte del técnico o representante estatal, dejando de rotar esos roles. Entonces, nuevamente más allá de la idea de horizontalidad, vuelve a haber cierta centralización o verticalidad de tareas en el Estado porque los riesgos de auto-responsabilizarse son altos. Sobre todo cuando el discurso estatal frente a estas fallas pasa a responsabilizar a las instancias participativas.

Con todo lo expuesto hasta el momento, entendemos que estos ámbitos de participación ciudadana son ámbitos de acción y participación que en gran medida están regulados, controlados y a la vez, aceptados estatalmente. Es decir, hay un estilo prescriptivo de las formas de participación que no logra corresponderse con los discursos de búsqueda y generación de "políticas públicas hechas de abajo hacia arriba", o con la idea de "co-construcción" de políticas, o con los supuestos de horizontalidad, etcétera. Todas estas frases encomilladas sobrevienen, entonces, en fórmulas repetidas en las letras de diferentes PPyP. No obstante, estas limitaciones o peligros, serán mayores o menores según de qué manera esos espacios sean transitados. Es decir, dependiendo del posicionamiento y compromiso de quiénes ocupan los roles de representantes de las organizaciones de la sociedad tanto como de quiénes ocupan los diferentes roles estatales. Un posicionamiento que, de todos modos, remite nuevamente a la mencionada cuestión de la auto-responsabilización, como vía de escape a las coerciones y prescripciones estatales.

3. El ReTeCI como Política Pública Participativa

En el apartado anterior, hemos expuesto los diferentes modos de relación entre Estado y sociedad operantes en las últimas décadas, a fines de contextualizar el contexto en el cual se gesta a la Ley 26.160 y su relevamiento, enmarcando sus postulados, prácticas y formas de ejecución en aquellos procedimientos de las políticas públicas participativas. A continua-

ción, presentaremos y describiremos la letra de la Ley, el ReTeCI y sus prácticas para dar cuenta de la presencia en estas normativas de la mencionada lógica de gestión estatal. Esta lógica puede ser advertida en los diferentes procesos de descentralización y de focalización previstos, a la vez que en las instancias de participación contempladas para su ejecución y en los efectos de auto-responsabilización en torno a los resultados alcanzados.

3.1. La letra de la Ley 26.160

Impulsada desde el Ministerio de Desarrollo Social, el 1º de noviembre del año 2006, se sanciona la Ley de Emergencia Territorial, en relación a los territorios de los pueblos originarios. Esta Ley fue promulgada el 23 de noviembre del mismo año. En su Artículo 1º declara: "la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país" (Ley Nacional 26.160, Art. 1º). Además, en su Artículo N° 2, la Ley suspende los desalojos de las comunidades indígenas. Esta declaración de emergencia territorial y la subsiguiente suspensión de los desalojos, fueron los puntapiés iniciales necesarios para establecer un freno ante los atropellos, desalojos y hechos de violencia sufridos por las comunidades indígenas en todo el país. Como sumatoria a este freno, se estableció en el Artículo 3º, la necesidad de conocer la realidad socio/territorial actual de las comunidades originarias de todo el país. Para cumplir con este interés cognoscitivo, la Ley ordenó la realización de un relevamiento de alcance nacional, estableciendo un dispositivo de relevamiento y cuantificación de las comunidades originarias, a la vez que establece un cambio significativo en relación a las políticas indigenistas anteriores. Este cambio tiene que ver con la designación de un presupuesto con financiamiento propio para llevar a cabo el relevamiento propuesto.

De esta manera, comenzaba a delinarse esta política pública que en su letra y norma-

tiva establecía sólo algunos pocos lineamientos, utilizando para ello nociones ambiguas o sin definición concreta que generaron discusiones en torno a las formas a través de las cuales llevar a cabo el relevamiento propuesto y, principalmente, en torno a sus limitaciones y alcances. Esta es una Ley que, debido a su carácter de orden público, cuenta con obligatoriedad de cumplimiento en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo la ejecución de esta política, el Consejo de Participación Indígena (en adelante, CPI) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante, INAI) dieron forma al programa nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI). Atendiendo a un objetivo de descentralización, se previó la conformación de Unidades Ejecutoras Provinciales (en adelante, UP), integradas tanto por representantes del Poder Ejecutivo provincial, como de las comunidades originarias, y por un Equipo Técnico Operativo (en adelante, ETO). Entonces, más allá del alcance nacional establecido para esta Ley, y atendiendo al objetivo de descentralización, cada provincia tenía las facultades para iniciar el relevamiento de manera independiente. Esta modalidad de ejecución generó contrastes e inconvenientes en relación al inicio del relevamiento. Incluso, acercándose el inicial plazo de finalización establecido de vigencia de la Ley, una cantidad considerable de provincias aún no había presentado ningún tipo de resultado de ejecución. Atendiendo a este dispar contexto se dispuso la primera prórroga de la Ley, tanto para dar continuidad (y finalización) a los relevamientos ya iniciados, como para darle inicio en aquellas provincias que aún no lo habían comenzado. Esta dinámica diferencial entre provincias se debió a los dispares contextos políticos, sociales y económicos provinciales. Agruparemos aquí, en líneas generales, las principales motivaciones que derivaron en la inexecución o demoras en el ReTeCI, según se expuso en los informes de gestión de las diferentes provincias presenta-

dos al INAI y en instancias de intercambio con el personal del INAI.

En algunos casos, las autoridades provinciales se negaron a iniciar el diálogo con el INAI para establecer las modalidades de ejecución, manifestando desinterés y descompromiso por atender a la cuestión indígena provincial. Las provincias que se negaron a ejecutar el ReTeCI son mayormente aquellas que presentaban un alto grado de conflictividad y enfrentamiento con las comunidades originarias. Por este motivo, muchas de estas comunidades se movilizaron, exigiendo e ideando alternativas para poder dar cumplimiento al ReTeCI. Entre estas alternativas se destaca la solicitud de una ejecución centralizada, es decir, una ejecución que ante la falta de conformación de un ETO provincial, sea realizada por un equipo técnico del INAI. Ejemplos de esta modalidad se encuentran en comunidades en las provincias argentinas de Neuquén, Formosa, Misiones y San Luis, entre otras.

Esta figura de ejecución centralizada se presentó también en otras provincias, pero impulsadas por motivos diferentes. Para el caso de Córdoba se debió a la escasa cantidad de comunidades registradas, lo cual según se expone en los informes de gestión “no justifica la convocatoria y financiación de un ETO provincial”. En otros casos, las provincias acordaron con el INAI la ejecución centralizada de todo el relevamiento provincial. Así fue en los casos de Catamarca, Salta, Entre Ríos, San Juan, La Pampa y Tierra del Fuego. Para el caso de La Rioja, como no se disponían de datos de comunidades registradas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENA-CI), se demoró el inicio hasta que se estableciera un proceso de organización comunitaria.

Según se ha explicitado en reuniones de técnicos del INAI y ETOs provinciales para socializar el estado de situación de la Ley, algunas provincias que habían iniciado el relevamiento, revelaron una ejecución “indebida y arbitraria”, debido a que el proceso se rea-

lizó "repartiendo los papeles y cuestionarios en las comunidades y apurándolas a que los entreguen completos lo antes posible"⁵. Ante este escenario, se dispuso la intervención del equipo centralizado del INAI, con el fin de monitorear la correcta ejecución del ReTeCI.

Para el caso de Mendoza, se registró que la negativa provincial para dar inicio a la ejecución del ReTeCI se debía a la incoherencia o incompatibilidad con otras leyes vigentes o en ejecución. Por último, algunas otras provincias, como el caso de Río Negro, habían llegado a esta fecha de finalización con algunas pocas comunidades relevadas, y otras Carpetas Técnicas en proceso.

3.2. La ordenación del ReTeCI: objetivos, límites y alcances

Las provincias argentinas que dieron inicio al relevamiento lo hicieron siguiendo los lineamientos establecidos por el INAI en sus instructivos y en las instancias de capacitación inicial. Atendiendo a ellos, se dio inicio a un relevamiento informativo que, más allá de lo que se expone en la reglamentación de la Ley, hasta el momento, no brinda garantía de reconocimiento de la propiedad del territorio a la comunidad que lo habita y construye cotidianamente. En efecto, un problema común entre las comunidades originarias del país es el acceso al territorio. Esta problemática territorial se manifiesta de diferentes maneras como, por ejemplo, en la imposibilidad de recuperación y reconocimiento de sus territorios, y también, por los múltiples conflictos y procesos de desalojo que enfrentan las comunidades a partir de sus acciones políticas territoriales. El ReTeCI es uno de los mecanismos específicos destinados desde el Estado nacional, a través del INAI, a la atención de esta problemática territorial.

Diferentes versiones del programa se pusieron a consideración de los representantes indígenas nucleados en el Consejo de Participación Indígena (CPI), y finalmente, fue en el marco del Segundo Encuentro Nacional del CPI, ocurrido en marzo del 2007, que se aprobó la versión final del ReTeCI, luego de jornadas de trabajo en las cuales se expusieron, evaluaron y debatieron los procedimientos técnicos y la metodología para la implementación del relevamiento. En este marco de consulta y trabajo conjunto entre Estado, representantes indígenas y comunidades, acordaron cuestiones centrales para la forma que tomó el programa de relevamiento. Por un lado, se acordó la mencionada conformación de ETOs provinciales para ejecutar el ReTeCI. Por otro lado, se acordó la articulación de este programa con el programa de Fortalecimiento Comunitario (PFC)⁶ y la reglamentación de la Ley 26.160.

Resueltas y reglamentadas las formas del ReTeCI, desde el INAI se estableció y se plasmó en el Manual del relevamiento que uno de sus principales intereses es garantizar el reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria que tradicionalmente ocupan las co-

5 Fuente: Informe de Gestión INAI.

6 Resolución del INAI 235/04, la cual especifica que su objetivo es acompañar a las Comunidades Indígenas en todas las acciones tendientes a consolidar la posesión de la tierra que ocupan, con el objetivo de alcanzar la Propiedad Comunitaria de las mismas. Con ese fin, el INAI subsidia a las Comunidades para afrontar las erogaciones económicas que acarrearán las labores profesionales ejercidas en: Acciones y/o defensas judiciales, asesoramiento jurídico/contable, talleres de capacitación legal, ejecución de mensuras, intervención de escribanos, antropólogos y otros profesionales. Este programa comparte el mismo espíritu de la Ley; debido a ello se complementan y se articulan.

munidades indígenas. Además, se manifiesta también el interés en la promoción de la participación indígena en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos que deriven del Programa, en el marco del CPI.

Entonces, según quedó definido en el mencionado instructivo, el objetivo central del ReTeCI es realizar el “relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas”. De acuerdo a la Ley, las tierras a relevar, debían cumplir con el requisito de estar ocupadas de forma “actual, tradicional y pública”. En contraste con la generalidad de este objetivo, se enumeran y detallan doce objetivos específicos, que establecen, entre otras cuestiones, la necesidad de actualización de la información sobre de los pueblos y comunidades indígenas con y sin personería jurídica; la formación de conciencia social en relación a los alcances de la Ley; relevar la organización comunitaria, los aspectos socio-productivos y de recursos naturales; verificar la ocupación de las familias asentadas en los territorios delimitados; relevar los antecedentes de las historias, tenencias y ocupaciones de tierras, y su correspondiente representación cartográfica; circunscribir los territorios en conflicto para ser abordados por el PFC, para lograr el título comunitario; y la identificación de territorios susceptibles de ser abordados para su regulación dominial.

3.3. La Participación Indígena en la ejecución del ReTeCI: una doble lectura del concepto de participación

En el acápite anterior, hemos presentado a la Ley 26.160 y al ReTeCI como políticas públicas “participativas”, debido a las particularidades que estos instrumentos presentaron desde su conformación, en términos de involucramiento, convocatoria, participación y decisión de las organizaciones y comunidades indígenas en el proceso de elaboración del ReTeCI

y planificación de su ejecución provincial. A partir de lo anterior y retomando el recorrido inicial por los diferentes contextos y configuraciones de relacionamiento entre Estado y sociedad, por el concepto de participación ciudadana, y por la presentación del contexto de conformación del ReTeCI, profundizaremos a continuación en la noción de *participación indígena*. Esta profundización se torna necesaria ya que como hemos adelantado anteriormente la participación indígena presenta particularidades y especificidades respecto de la participación ciudadana, principalmente por estar garantizada constitucionalmente. En este sentido, hemos expuesto que, en el contexto reciente, se ha manifestado una pretensión de inclusión, participación e institucionalización de las instancias participativas. Lo anterior se evidencia en diferentes discursos públicos del pasado gobierno kirchnerista por medio de los que se abarcó a diferentes colectivos y organizaciones sociales, entre los cuales encontramos al movimiento indígena. Así, en el sitio WEB del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se exponía que desde el año 2003 el gobierno de Néstor Kirchner estableció como “política de Estado” la participación de los pueblos originarios, con el fin de “entablar un diálogo intercultural que posibilite la construcción conjunta de políticas públicas”.

Atendiendo a estos lineamientos, el organismo encargado de los asuntos indígenas (INAI) exponía reiteradamente en sus fundamentos, programas y líneas de trabajo que su principal propósito era el de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas argentinos, garantizando el cumplimiento de lo establecido constitucionalmente. A la vez, se comprometía con la “atención y apoyo a la población originaria existente en el país, propiciando su defensa y desarrollo, su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores culturales y su cosmovisión” (Gacetillas de difusión, INAI,

2009). Además, se expone que entre sus acciones permanentes está el interés en el impulso de la participación de las comunidades en el diseño y gestión de "las políticas de Estado que las involucran, respetando sus formas de organización tradicionales". En coherencia con estas expresiones inclusivas y participativas, su política presupuestaria institucional manifestaba como prioridad la promoción de la organización y participación indígena en los temas que afectan a las comunidades.

En este contexto, tal como se expone en los documentos de política presupuestaria de este instituto en los últimos años, entre sus objetivos específicos se encuentra aquel que busca el fortalecimiento de las instancias organizacionales y de participación "a través de la promoción del Consejo de Participación Indígena (CPI) y del Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de los Pueblos Originarios (ENOTPO)". Según se argumenta desde este Instituto, de esta manera se busca respaldar y reforzar "las asambleas electorarias para garantizar la representación genuina de las autoridades elegidas democráticamente, quienes llevarán la voz de las comunidades a las asambleas nacionales, incidiendo en la agenda de los órganos de representación y en la participación en la formulación de políticas de Estado" (Política Presupuestaria, INAI, 2007). Como puede observarse en estos pasajes seleccionados de diferentes documentos del INAI, desde el Estado nacional se manifiesta el interés de interactuar con los indígenas y de fomentar su participación en las políticas públicas que les competen a través de la creación de diferentes instancias estatalmente legítimas de participación. Como ya lo hemos expuesto, de esta manera, se regulan y normalizan los modos y canales de interacción y participación. Aunque la aceptación de participación de parte de los indígenas en estas instancias no implican pasividad o sumisión, sino otras formas de ejercicio de la agencia política.

Con el correr de los años dentro de este modelo de relacionamiento, algunas políticas públicas han comenzado a trascender y apuntalar otros tipos de participación en su interior, que coexistieron y coexisten en la actualidad. En este sentido, la política pública que aquí analizamos es una de ellas y ha marcado grandes diferencias con las políticas indigenistas anteriores por varios motivos. Primero, por fomentar la participación en la etapa de diseño del programa de relevamiento. Segundo, por contar con financiamiento para la efectiva participación de indígenas en el proceso de ejecución. Y, tercero, por la posterior reorientación del programa atendiendo a reclamos indígenas que se originaron en parte, como resultado de esa experiencia participativa en la ejecución del ReTeCI. Entonces, en este punto, nos interesa retomar las implicancias, posibilidades y limitaciones que hemos expuesto para la participación ciudadana, para indagar y analizar cómo estas se manifiestan en las políticas indigenistas a través de las invocaciones de "participación indígena". Por lo tanto, pasaré a exponer lo que presento como una doble relectura del concepto de participación ocurrido en el marco del ReTeCI. La primera relectura a la que hacemos referencia trastoca los supuestos de despolitización de la participación y del compromiso de quienes participan. En este sentido, desde el inicio de la ejecución del ReTeCI en el año 2009 se han producido dos grandes modificaciones. Por un lado, se ha modificado el eje de convocatoria e interpelación estatal para la participación. Es decir que, comenzó a interpelarse a los participantes desde su compromiso político, fuera este partidario, o no. Y, por otro lado, quienes participaban del ReTeCI como referentes indígenas, asistentes o técnicos, comenzaron a explicitar sus posicionamientos políticos. Por lo tanto, entendemos que estas modificaciones dan cuenta de una politización de la participación. No obstante, esta relectura o en otras palabras esta participación politizada en el de-

venir de la práctica del ReTeCI, se enfrentó a una paradoja en los discursos y prácticas estatales: aquella que, por un lado, interpelaba a las organizaciones indígenas y representantes desde su politicidad, mientras que se regulaban las formas de esa participación y se generaban ámbitos separados para discusiones de temas políticos o de temas técnicos. De esta manera, regresamos una vez más a la cuestión de la prescripción de la participación y a cuáles son las formas politizadas aceptables y hasta donde tienen habilitada su penetración.

La segunda relectura es aquella que se relaciona con los supuestos de necesaria separación de la sociedad civil del Estado y sus estructuras. En este sentido, se producen cambios en las formas de participación en las que la relación entre indígenas y Estado ya no puede ser vista como interacción, sino que más bien pasa a ser una participación intraestatal. Una participación que se da en las mismas instituciones del Estado y con financiamiento estatal no sólo para las actividades de ejecución de la política pública, sino también para pago de salarios de estos nuevos participantes. Es decir que, al penetrar la participación dentro de todos los pasos de conformación de una política pública, se han diseñado políticas –como el ReTeCI– en las que se han exigido, disputado y obtenido espacios de participación dentro de los esquemas de trabajo. De este modo, y para complejizar el mismo término de participación, deberíamos hablar en estos casos de una apertura del trabajo en el Estado hacia nuevos actores, como los propios indígenas. Esto a su vez, nos lleva a otro punto importante que tiene que ver con la simultaneidad o superposición de roles. Por ejemplo, estos participantes indígenas devienen en referentes, técnicos, políticos y beneficiarios a la vez de los efectos y resultados de esa política pública. Entonces, en esta nueva modalidad de participación intraestatal, se disputa aquel supuesto de necesaria separación del Estado y la sociedad, que posibilitaba la mantención

de los ideales de no cooptación, compra, contaminación, de neutralidad, etcétera. En este sentido, comienzan a reemplazarse las enunciaciones de separación del Estado por aquellas que empiezan a dar cuenta que, al menos en esta política pública, los indígenas participantes son parte del Estado.

En los siguientes fragmentos de entrevistas realizadas a diferentes militantes indígenas, puede notarse cómo más allá de las enunciaciones participativas, en el devenir de la práctica del ReTeCI, se experimentaron trabas de diferente índole (de voluntad, de presupuesto, de convocatoria, de tiempos, entre otras) para hacer efectiva esa participación intraestatal o ese trabajo en el Estado. Al respecto, un militante indígena de la Zona Andina comenta que su participación “no duró mucho” debido a que: “al final toda esa cosa que pensaba si no te dejan actuar no sirve de nada, querés viajar no hay plata, querés moverte no hay camioneta, siempre las tienen los mismos y siempre todas las trabas que te puedas imaginar, así que después me fui” (militante indígena, Zona Andina). Es decir que, más allá de la apertura para la participación, existen limitaciones de acción y presupuestos que no garantizan los alcances de esa participación. En una línea similar al fragmento anterior, el segmento que sigue refleja cómo el ideal participativo, en ocasiones, no se expresa en las prácticas o contenidos elaborados: “y yo me pregunto entonces... ¿la participación indígena dónde está? ¿Para qué sirve? Todas las propuestas que tenemos de participación, no pueden implementarse por siempre excusas diferentes” (militante indígena, Zona Andina, 2011). En este sentido, pareciera que más allá de la apertura discursiva y estructural para la participación, muchas veces las propuestas indígenas no son tenidas en cuenta⁷. No obstante, lejos de re-

7 Es decir que, en ocasiones, la estructura burocrática, los tiempos y presupuestos acota-

nunciar a estos espacios, ante estas situaciones y comentarios que tuvieron lugar de forma reiterada, los indígenas participantes comenzaron a interpelar también a los técnicos de diferentes disciplinas que se desenvolvían en las áreas de trabajo del Equipo Técnico. Esta interpelación buscaba articular esa participación y posibilitar la visibilidad de sus propuestas, haciéndolas llegar por otros canales como la voz de los técnicos.

Hemos expuesto hasta aquí, los cambios en las configuraciones de relacionamiento entre Estado y sociedad, y las repercusiones de estas modificaciones en las formas de interrelación estatal a los diferentes actores de la sociedad. Con este recorrido, ha sido nuestro propósito exponer que las formas adquiridas por la ejecución del ReTeCI estuvieron permeadas y condicionadas por estas formas ampliadas de relacionamiento. No obstante, remarcaremos que la mencionada participación intraestatal no sólo da cuenta de una voluntad estatal de articulación. Esta forma de participación intraestatal es resultado del accionar de la agencia indígena que ha sabido tensionar y disputar espacios de participación y ha desplegado diferentes agentividades, con el objetivo de moldear las formas de relacionamiento y reconocimiento propuestas estatalmente.

Conclusiones

En este artículo de investigación nos hemos propuesto presentar la Ley 26.160 y su programa de Relevamiento, enmarcándolos desde discusiones más amplias en torno a las formas de relacionamiento entre Estado y sociedad que influyen en las políticas públicas en gene-

dos, la aparición de emergentes, el ajuste a las agendas políticas, etcétera, son factores que afectan y constriñen las reales posibilidades de participación y de incorporación de los aportes surgidos en el trabajo colaborativo producto de esas instancias participativas.

ral y en las políticas indigenistas en particular. Desde esta perspectiva, hemos encuadrado a las dos normativas como políticas públicas participativas que responden a un objetivo y a un modo particular de interacción entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, hemos presentado discusiones que si bien han excedido al caso de análisis, han sido de utilidad para la identificación, reconocimiento y comprensión de categorías (como por ejemplo, participación ciudadana, participación indígena, etcétera), roles (técnicos, asistentes, etcétera), supuestos (neutralidad, transparencia, horizontalidad, etcétera) y disputas (limitaciones, efectiva participación, auto-responsabilización, politización, etcétera) presentes en los instructivos de ejecución del ReTeCI y en los discursos de sus técnicos y participantes.

Finalmente, hemos puntualizado en las nociones de participación ciudadana y participación indígena como construcciones discursivas y como campos prácticos y simbólicos que prescriben formas a través de las cuales se digita el relacionamiento entre Estado y sociedad, o entre Estado e indígenas. Mientras que, a la vez, hemos explicitado que estas construcciones discursivas y sus prescripciones se orientan al encauzamiento y normalización de los resultados, disputas y tensiones que se producen con y desde esta participación. Estos intentos de normalización y prescripción para el modo de ejecución de esta política pública han encontrado tensiones, disputas y resignificaciones por parte de la agencia indígena. Una agencia que lejos de aceptar pasivamente formas y requisitos ha moldeado el curso del reconocimiento estatal. Además, han exigido que la invocación a su participación en la ejecución de esta política no sea una repetición discursiva propia de una modalidad de gestión, sino que la misma dé cuenta de que la participación indígena tiene especificidades respecto de la participación ciudadana como, por ejemplo, estar garantizada constitucionalmente.

Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales: Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Bernazza, C.; Longo, G. y Comotto, S. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina.
- Briones, C. (Ed). (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Briones, C. (2007). Reconocimientos y políticas respecto del derecho de los Pueblos Indígenas a sus tierras/territorios en Argentina: un balance. En A. Ramos (Ed.) *Constituições nacionais e povos indígenas*. Brasília: En prensa.
- Briones, C.; Cañuqueo, L.; Kropff, L. y Leuman, M. (2007). Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el sur. En A. Grimson (Comp.). *Cultura y Neoliberalismo* (pp. 265-299). Buenos Aires: CLACSO.
- Cardarelli, G. & Rosenfeld, M. (2002). *La gestión asociada: una utopía realista*. Buenos Aires: UNQ.
- Cortés, R. & Kessler, G. (2003). *Intervenciones sociales y acción comunitaria. Informe sobre situación de población empobrecida de la comunidad judía, Nueva York, American Joint Distribution Committee. 2004: Informe sobre la situación de beneficiarios de planes asistenciales de instituciones comunitarias*. Inédito.
- Cortés, R. & Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*. Vol. 73, Núm. 257, 239-264.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- De Piero, S. (2013). Debates sobre la Sociedad Civil en América Latina. *Tesis Doctoral. Tesis de Diplomatura en Organizaciones de la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO.
- De Piero, S. & Gradín, A. (2015). La sociedad civil "desorganizada": protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas (dossier). Buenos Aires: FLACSO.
- Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, Núm. 1, 19-46.
- García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO - Tesis Grupo Editorial Norma.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma
- García Delgado, D. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. Vol. 1, Núm. 7, 119-152.
- García Delgado, D. (2010). Crisis Global, Desarrollo e Inserción. Un nuevo escenario para los Emergentes. En D. García Delgado (Comp.). *Rol del Estado y Desarrollo productivo- inclusivo. Ideas para el Bicentenario* (pp. 29-44). Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- García Delgado, D. & De Piero, S. (2001). *Articulación y relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: Convenio Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad. Buenos Aires.
- García Delgado, D. & Nosetto, L. (2006). *El desarrollo en un contexto post neoliberal*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO.

- García Delgado, D. & Ruiz del Ferrier, C. (Comps.). (2015). *Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas*. Buenos Aires: Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO.
- García Canclini, N., et. al. (1996). *Culturas en globalización América Latina, Europa, Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: CLACSO.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Gramsci, A. (2004). Antología. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Greenwood, D. (2000). De la observación a la investigación-acción participativa: una visión crítica de las prácticas antropológicas. *Revista de Antropología social*. 9: 27-49.
- Gimson, A. (2011). *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Línea Imaginaria.
- Gimson, A. (2013). Introducción. A. Grimson y K. Bidaseca (Comps.). *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guíñazú, S. (2016). La práctica antropológica en la gestión de procesos y problemáticas sociales: supuestos, reflexiones y desafíos. *Revista Estudios de Antropología Social, CAS-IDES*. Vol. 1, Nueva Serie. ISSN (en línea): 2314-3274.
- Hengstenberg, P., Kohut, K., Maihold, G. (2002). Estado y "sociedad civil" en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio. *Desarrollo y Cooperación*. Núm. 1, 8-11.
- Lechner, N. (1993). *Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Lechner, N. (1995). *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*. Núm 7, 149-178.
- Lechner, N. (2002). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. *Nueva Sociedad*. 180-181, 263-279.
- Manzano, V. 2004. Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones en antropología*. Vol. 5, 153-166.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*. Vol. 160, 81-100.
- Oszlak, O. (2000). Estado y Sociedad: las nuevas reglas de juego? Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista Postdata*, Núm. 11, 11-56.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte, et. al. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Perelmiter, L. (2007). *¿Es posible la debilidad estatal?* Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social. *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. Año 1, Núm. 2.
- Quintar, A., Cravino, C., & González Carvajal, L. (2009). Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el XXVII CONGRESO DE ALAS. Buenos Aires.
- Rofman, A. & Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año III, Núm. 5, 41-61.
- Ruiz del Ferrier, C. (2010). Desarrollo económico, políticas públicas y planificación en el mediano plazo. En *Rol del Estado y desarrollo produc-*

- tivo-inclusivo. Ideas para el Bicentenario* (pp. 65-67). Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Ruiz del Ferrier, C. & Tirenni, J. (2007). La política social en la Argentina: ¿Hacia una estrategia socio-productiva? En *Foro Federal de Investigadores y Docentes. La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local* (pp. 195-207). Buenos Aires: MDS.
- Schavelzon, S. (2010). *La antropología del Estado, su lugar y algunas problemáticas*. Buenos Aires: PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda*. Vol. 10, 21-49.
- Shore, C. & Wright, S. (1997). Policy. A new field of anthropology. En C. Shore y S. Wright (Eds.). *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power* (pp 3-39). Londres & Nueva York: Routledge.

**Haciendo política y políticas en la
Secretaría de Agricultura Familiar:
Miradas y voces de los funcionarios y técnicos
militantes en el Chaco, Argentina***
(2008-2015)

*Doing politics and making policies in the Secretaría
de Agricultura Familiar: Perceptions of public servants
and extensionists in Chaco, Argentina*
(2008-2015)

Por Jimena Ramos Berrondo**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.
Fecha de Aceptación: 13 de agosto de 2017.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene como objetivo analizar la fragmentación de las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar, donde intervienen actores con diferentes maneras de interpretar el mundo y las problemáticas. Para ello, toma como estudio de caso las políticas de desarrollo rural que implementaron técnicos y funcionarios durante el periodo 2008-

2015 en la Secretaría de Agricultura Familiar (a nivel nacional) y en su respectiva delegación en la provincia del Chaco, Argentina. El argumento principal es que la orientación política y las trayectorias de los funcionarios y técnicos inciden en las políticas que implementan en el territorio. Asimismo, deben hacer política dentro y fuera del ministerio donde trabajan con el fin de convocar adherentes (de la fun-

* Esta publicación se enmarca en el PICT 2676: “Agentes estatales, campesinos e indígenas en la reconfiguración de estatalidades” y en el PIP 0247: “Las cuestiones del desarrollo, de lo indígena y de lo ambiental en la reconfiguración de lo rural”.

** Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y becaria doctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. Correo electrónico: krintop@yahoo.com

ción pública y de las organizaciones campesinas) para las políticas que implementan y conseguir recursos simbólicos y financieros.

Palabras clave: *Orientación Política, Secretaría de Agricultura Familiar, Políticas de Desarrollo Rural.*

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the fragmentation within rural development and family farming public policies, where different policy actors struggle in the way they interpret the world and their problematic. Thus, I analyze a case study about rural development public policies implemented by public servants and extensionists during 2008 – 2015 in the Secretaría de Agricultura Familiar Chaco (federal government) and in its agency in the province of Chaco, Argentina. The main argument is that political orientation and trajectories affect the policies they implement. Likewise, these actors have to make policies and do politics with the aim to convene adherents (from government and peasant organizations) in order to obtain symbolic and financial resources.

Keywords: *Political Orientation, Secretaría de Agricultura Familiar, Rural Development Policies.*

Introducción

A partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Argentina, se posicionaron diversas problemáticas sociales en la agenda pública y se reconfiguró una nueva institucionalidad en torno a las mismas, la cual se caracterizó por dar una amplia participación a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas¹. Este

contexto fue aprovechado por dirigentes vinculados al sector campesino e indígena, quienes propusieron crear una Comisión de Agricultura Familiar en el ámbito de la cancillería, posicionando esta temática² en el ámbito regional, Reunión Especializada de Agricultura Familiar de MERCOSUR (REAF) y nacional, conformando el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF)³, un espacio de diálogo y articulación entre el gobierno y las organizaciones. Posteriormente, en el marco del conflicto con el campo (en 2008) y a pedido de diversas organizaciones campesinas del país, se creó la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)⁴, dependiente del Ministerio de Agri-

alianza con Kirchner, véase Pérez y Natalucci, 2010; Boyanovsky, 2010. Para estudios micro de corte sociológico y antropológico sobre las organizaciones y su trabajo político y territorial en los barrios, véase Grimson, Curto y Segura (2009) y Forni y Castronuovo (2015).

- 2 La agricultura familiar pone el acento en la enorme contribución de los agricultores familiares en el proceso económico (Schiavoni, 2010). En efecto, ésta representa el 24% de las superficies cultivadas en el país. Su valor bruto de producción para el año 2004 fue de \$64.478 millones (Obschatko, 2009: 33).
- 3 El Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) surgió en el año 2005 y está conformado por 900 organizaciones que representan cerca de 120.000 familias. Cada provincia cuenta con un representante a nivel nacional. Fue institucionalizado en el año 2011 y funciona dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, siendo el Ministro su presidente (Resolución 8/2011).
- 4 En el año 2008, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (DA 175/2010), más tarde pasó a ser Secretaría en 2013. Para una

1 Este proceso político ha sido ampliamente documentado en la Argentina. Para un análisis macro y comparativo de la diversidad de las organizaciones y movimientos sociales y su

cultura Ganadería y Pesca⁵. Su responsabilidad primaria es coordinar las acciones vinculadas con la ejecución de políticas para el desarrollo rural y en apoyo de la agricultura familiar. La Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) opera de manera descentralizada, contando con delegaciones (conformadas por personal técnico y administrativo) en cada una de las provincias del país. Su estructura vino a reemplazar al extinto Programa Social Agropecuario (PSA)⁶, creado en los '90 para apoyar a los pequeños productores a través de créditos y de asistencia técnica durante el gobierno de Carlos Menem.

Este artículo de investigación tiene como objetivo dar cuenta de las diferentes trayectorias y lógicas de los funcionarios y técnicos que participaron en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) durante el periodo 2008-2015 en la Argentina. Los interrogantes sobre los que gira este artículo son: ¿Cómo inciden las trayectorias de los agentes estatales en la manera que conciben las problemáticas del desarrollo rural y en las políticas que proponen?

breve historia de la SAF, véase Berger y Ramos, 2014.

- 5 A partir de la asunción del presidente de la Argentina, Mauricio Macri, el Ministerio cambió de nombre a Ministerio de Agroindustria. En el año 2017, la Secretaría de Agricultura Familiar pasó a llamarse Secretaría de Agricultura Familiar y Coordinación Territorial, a cargo de Santiago Hardie (Rebagliati, 2017).
- 6 Rodríguez Bilella (2005) caracteriza al PSA como un Fondo de Inversión Social financiado por agencias multilaterales de crédito y pensado como paliativo de los efectos de los programas de ajuste estructural. Fue implementado en el año 1993 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Funcionaba con un esquema descentralizado y de política focalizada mediante la promoción de experiencias asociativas para el desarrollo de organizaciones.

¿Qué significado tiene el “hacer política” para técnicos y dirigentes y de qué manera incide en sus labores técnicas? Estas interrogantes entran en diálogo con una gran cantidad de trabajos que se han realizado desde diversas perspectivas disciplinarias. En la Ciencia Política, las agencias burocráticas son consideradas como “cajas negras” en el sentido que se busca desentrañar quiénes son los actores que están en su interior, así como diferenciar sus objetivos, intereses y grados de poder e influencia en la toma de decisiones (Hecló, 1993; Graham, 1993; Lipsky, 1969; Oszlak y O'Donnell, 1984). Existen también numerosos trabajos que plantean los diferentes factores que inciden en la implementación de las políticas, así como la complejidad de que se diseñen a nivel del gobierno nacional y luego pasen a ser implementadas a nivel subnacional (Pressman & Wildavsky, 1973; Lynn, 2001).

En lo que atañe a las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar en la Argentina, se han producido una gran cantidad de trabajos. Desde una perspectiva macro y comparativa, se destacan aquellos que describen y analizan cómo han variado estas políticas, analizando su potencialidad y limitaciones, centrándose en lo que fue el Programa Social Agropecuario (Neiman, 2010) y los cambios que luego acontecieron con la creación de una nueva institucionalidad estatal, observable en la elevación de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPYA) a Ministerio y la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) (Lattuada, Urcola & Nogueira, 2015; Manzanal & Schneider, 2010).

Otros trabajos, desde una perspectiva sociológica y antropológica, se han dedicado a estudiar las organizaciones rurales y los conflictos que suceden en sus territorios (Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006; Manzanal, 2007); las trayectorias de los agentes que trabajan en estos programas y la forma en que interactúan con sus destinatarios (Rodríguez Bilella, 2005; Schiavoni, 2005a) así como las

diferentes maneras de conceptualizar la política y las formas de hacer política en las intervenciones de desarrollo rural. La manera en que tipifican o clasifican a la población con la que trabajan, las agencias que les imponen, así como las formas de participación y representación (Cowan Ros, 2008, 2011; Berger, 2009, 2013).

Para este artículo, nos interesa analizar la voz y la perspectiva de los actores, su interpretación sobre la realidad que viven y el contexto en el que están insertos (Long, 2007). Así, partimos de una definición de políticas públicas como un instrumento de cambio social que tiene un doble carácter: i) cognitivo, implican una explicación del mundo, cómo son las cosas y ii) normativo, definen modelos de acción para la transformación de la realidad (Muller, 1985). En la construcción de esa imagen de "sociedad ideal", como en la intervención para producirla, intervienen actores disputando y (re) produciendo visiones del mundo que conllevan diferentes intereses (Muller, 1985; Ferguson, 2007).

Para lograr analizar las políticas públicas en el sentido de Muller, elegimos como estudio de caso las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar que se implementaron desde la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (a nivel nacional) y en la provincia del Chaco durante el periodo 2008-2015. El objeto de análisis son las lógicas y prácticas de los funcionarios y técnicos que trabajaron a nivel nacional y subnacional. El motivo de la selección de este periodo de tiempo se relaciona a que el año 2008 marca la transición del Programa Social Agropecuario (PSA) a la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Además, durante este lapso de tiempo la SAF atravesó dos gestiones diferentes de funcionarios a cargo, dos gestiones presidenciales y cambios en la estructura burocrática (elevación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar a Secretaría y creación del Ministerio de Agricultura). La elección de la provincia del Chaco obedece

a su potencial histórico organizativo (Roze, 1992, 2007) y a que fue una de las primeras provincias donde comenzó el Programa Social Agropecuario (PSA), fruto de trabajos previos realizados por diferentes ONG's. La estrategia metodológica es de abordaje cualitativo y consistió en la realización de entrevistas a funcionarios y técnicos, así como de observación participante en reuniones de trabajo de técnicos, funcionarios y dirigentes campesinos en Buenos Aires y en diversas localidades de la provincia del Chaco. El periodo del trabajo de campo fue 2012-2015⁷.

El presente artículo de investigación se divide en tres apartados. El primero, describe y compara las trayectorias de funcionarios. El segundo, desarrolla el poder simbólico que tienen funcionarios y técnicos como productores de problemas sociales y la manera en que esto se vincula con los programas que proponen implementar en territorio. Por último, se analiza el significado que tiene el "hacer política" para los agentes estatales, tanto con los destinatarios de los programas como en la gestión pública.

7 El trabajo de campo fue realizado para nuestra tesis doctoral. Para este artículo de investigación, se seleccionaron entrevistas en profundidad realizadas a 5 funcionarios (3 a nivel nacional y 2 a nivel subnacional) y 5 técnicos de la provincia del Chaco. El análisis de las entrevistas fue triangulado con la observación participante realizada en diversas reuniones y con conversaciones sostenidas con dirigentes campesinos. Se utiliza un pseudónimo para garantizar la confidencialidad de nuestros informantes. Solamente se mencionan los nombres reales de los ministros de agricultura, secretarios de agricultura familiar y los ministros y gobernadores, dado que son de conocimiento público, con el fin de que el lector pueda contextualizar la coyuntura histórica y actual.

1. Orientación política: Los herederos de Perón y las Ligas Agrarias

En este artículo buscamos comprender al sujeto desde su punto de vista, aspirar a lo que Bourdieu (2012) define como el oficio del sociólogo: “ser un punto de vista del punto de vista de los demás”. Para ello, fue preciso comprender desde dónde nos hablaban los funcionarios y técnicos a los cuales entrevistamos y acompañamos en visitas a las chacras de los productores, reuniones de trabajo y de los movimientos sociales donde militan. Para nosotros, no sólo cobró interés el rol actual del funcionario y el técnico que trabaja en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), sino de dónde venía, que había hecho antes y cómo pensaba. En efecto, ninguno llegó al cargo que ocupa actualmente como *tabula rasa*, sino con lo “que en ese momento traía como historia”, tal como nos lo expresó un funcionario.

La orientación política me permite analizar cómo se ve el actor a sí mismo y cómo ve a otros, así como sus percepciones sobre aspectos normativos (cómo deberían funcionar los programas de gobierno y cómo deberían ser las organizaciones campesinas). Estas creencias son importantes pues inciden en sus prácticas (Bailey, 2001; Feldman, 1991; Berger, 2009, 2013). Sin proponérselo, cada vez que entrevistábamos o hablábamos con algún técnico o funcionario sobre el desarrollo rural y las políticas de agricultura familiar en la Argentina, salían a colación temáticas que, al menos en ese momento, parecían irrelevantes para nuestro objeto de estudio. Una y otra vez nuestros entrevistados reivindicaban a Perón, condenaban la última dictadura militar, celebraban los derechos humanos, las organizaciones donde militaron y “el proyecto nacional y popular” de los Kirchner. Fue entonces cuando comenzamos a descubrir que varios de nuestros informantes eran herederos de la tradición peronista. Para José Amorín, fundador de Montoneros, el populismo moderno latinoamericano habla de una “herencia militan-

te” que consiste en prácticas como la acumulación política y la movilización (Boyanovsky, 2011). De esta manera, varios funcionarios a los que entrevistamos, habían participado en movimientos rurales, organizaciones armadas u ONG’s⁸.

El mundo rural, que estadísticamente puede parecer insignificante en la Argentina (representando alrededor del 8% de la población, INDEC, 2010), fue un semillero de dirigentes y organizaciones, como el Movimiento Rural Cristiano (MRC)⁹ y las Ligas Agrarias (LA)¹⁰.

8 Las Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo rural son entidades que no tienen fines de lucro, no son gremiales ni reivindicativas, realizan actividades de promoción y apoyo a productores rurales; los beneficiarios de sus proyectos no son sus integrantes y persiguen el desarrollo social (Cowan Ros, 2002).

9 Inició en 1958 y consistía en grupos juveniles organizados por la Iglesia católica. La base del Movimiento Rural Cristiano (MRC) son las modificaciones que empieza a tener la Iglesia, desde la Encíclica *Rerum Novarum* hasta el Concilio Vaticano II con Juan XXIII, donde la Iglesia busca dar respuesta a las problemáticas de los países del tercer mundo (Roze, 1992).

10 Fue una movilización gremial que tuvo lugar en la región del nordeste argentino durante el periodo 1970-1976. Se llevó a cabo por hijos de colonos rurales (descendientes de inmigrantes europeos) que eran medianos productores y que estaban vinculados a cooperativas. Su principal reivindicación fue defender la producción del algodón (comercialización, precio, insumos); tener representación en los organismos estatales y defender la situación legal de los propietarios de tierra (Roze, 1992).

La participación de los colonos¹¹ en estos movimientos fue de gran importancia porque ahí adquirieron formación técnica y política. Se concientizaron sobre su realidad económica y social y comenzaron a luchar por sus derechos (Roze, 1992). Además, desarrollaron formas de organización en sus localidades, lo cual les dio la oportunidad de participar en espacios provinciales y nacionales, representando a sus comunidades y problemáticas. Durante y después de la dictadura militar, varios militantes de organizaciones armadas decidieron esconderse en las zonas rurales, muchos de los cuales luego trabajaron en ONG's vinculadas al tema de los derechos humanos y a la iglesia católica con el objetivo de defender los derechos de criollos e indígenas, sobre todo en las regiones del NEA y el NOA (Murtagh, 2013).

Lo que pudimos atestiguar en las entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos es que esta formación que tuvieron como militantes de organizaciones es clave para las tareas que desempeñan actualmente en la gestión pública y para la visión que tienen sobre la problemática rural del país. Algunos de estos funcionarios, los que militaron en el Movimiento Rural Cristiano (MRC) y las Ligas Agrarias (LA), son hijos de medianos productores de maíz,

algodón y girasol. Su primer vínculo con el sector agrario fue:

"Bueno, mi historia comienza con el relacionamiento con el sector de... de los años setentas. Cuando empiezo a participar en lo que era el Movimiento Rural de Acción Católica, que fue... eso deriva diríamos en su proceso organizativo en las Ligas Agrarias, digamos. Del setenta, hasta el setenta y cinco, participé diríamos, en el... en el Movimiento Rural, primero, y después, en las Ligas Agrarias... coordinando algunas acciones del NEA, y después, trabajando directamente en las Ligas en Corrientes a partir del setenticuatro. Viene el golpe militar, y eso hace que, eh... este... muchos desaparezcán, otros están muertos, y algunos partimos al exilio interno, primero, y luego, al exilio externo... ¿no?" (Entrevista realizada a Jaime, dirigente de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH) y luego funcionario del PSA en Chaco).

De este modo, el primer contacto con el sector de la agricultura familiar es narrado a partir del trabajo que hicieron (varios dirigentes, hoy funcionarios de la Secretaría de Agricultura Familiar) en estas organizaciones, a través de las cuales tuvieron la oportunidad de recorrer y trabajar con productores en diversos lugares del país. Como técnico de las Ligas Agrarias (LA), Jaime trabajaba en el área tabacalera. En ese momento, la reivindicación más importante fue el precio del tabaco y su clasificación¹². Jaime relató el contexto en que se dieron estas luchas, una industria que era la encargada de acopiar el tabaco y que explota-

11 El término *colono* se utiliza para referirse a inmigrantes europeos (y sus descendientes) que llegaron a colonizar distintas regiones de la Argentina durante los siglos XIX y XX. Estos inmigrantes llegaron con la expectativa de trabajar la tierra y dedicarse a la agricultura y a las actividades agropecuarias. Así, las diferentes familias se agrupaban en comunidades que se llamaban *colonias*. Las bases del movimiento estaban integradas por los colonos, quienes eran productores medios cuyas explotaciones estaban por encima de las 25 hectáreas y por debajo de las 100, en general, ligados a algunas cooperativas, aunque también comerciaban irregularmente (Roze, 1992).

12 Jaime nos explicó que, en aquel entonces, el tabaco se organizaba en 9 clases y que los acopiadores le pagaban al productor en función de la clase del tabaco que entregaba. No obstante, esta clasificación era arbitraria por lo que una de las grandes conquistas que ganaron fue que el tabaco se dividiera en 3 clases en vez de 9.

ba a los productores, comprándoles al precio más bajo. Desde ese momento, comprendió que “para poder defender los derechos tenés que estar organizado”, razón por la cual, hizo hincapié en que desde esa época él trabajaba tanto lo “productivo” como lo “organizativo”. En este sentido, recordó que ayudó a organizar un paro tabacalero con el objetivo de que las empresas tabacaleras pagaran más a los productores y comentó que fue “una experiencia muy linda” porque lograron un amplio apoyo de la sociedad y de las ciudades más importantes de la provincia en apoyo a los tabacaleros. En este trabajo que hizo Jaime con los productores relató “ni fui más adelante ni más atrás de la gente, fui con ellos.” El entrevistado diferenció aquí la noción de “técnico productivo”, con la de “técnico político” (que escucharemos repetidamente a lo largo del trabajo de campo). Este último creía y tenía la convicción de impulsar la lucha organizativa y gremial.

En las historias de los funcionarios destacaron experiencias o figuras que les marcaron el rumbo de su vocación y formación. Otro funcionario llamado Chávez (de menor edad que Jaime) relató la influencia de su abuelo peronista y un profesor que tuvo en el colegio Marista que le habló de la “entrega y el sacrificio, de dar la vida al otro”. Luego, habló de su vinculación con los sacerdotes del tercer mundo y de su experiencia dando clases en las villas miserias. Su participación en la Juventud Universitaria Peronista, donde hizo hincapié que “el mejor militante era también el mejor estudiante”. Así describe la vinculación entre las diferentes ideologías que lo formaron y que hasta hoy inciden en su actuar como funcionario:

“había... en todo lo que es el proceso de la incorporación de la universidad al peronismo, el '71, '72, fue riquísimo, fue muy, muy...éramos avasalladoramente mayoritarios (+), digamos, el ingreso al... de la mano del concepto del...del...Concilio del Vaticano II, teología

de la liberación, con un muy fuerte vínculo y admiración con todos los movimientos similares que había en toda Latinoamérica, que había empezado con Puebla y...y con mucho vínculo con todo el trabajo de lo que era territorial... de la mano de los curas del tercer mundo, muy claramente, a nosotros nos formaron, nos formatearon y nos...eh...nos quedamos por ese lado¹³” (Entrevista realizada a Chávez, funcionario de la SAF a nivel nacional).

Más tarde, al recibirse como ingeniero agrónomo, Chávez trabajó como asesor técnico y gerente de diferentes cooperativas asociadas a la Confederación Interooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y tuvo una “participación gremial intensa” en la Federación Agraria Argentina (FAA)¹⁴, defendiendo a pequeños

13 Este vínculo con lo religioso o con la educación católica (haya sido en la escuela, la formación como seminarista o en la catequesis) ha sido de fundamental importancia para varios de nuestros entrevistados o para los líderes con los cuales varios se vincularon como Esquivel, Pérsico y Luis D’Elía (también había trabajado en SERPAJ junto con Germán Abdala de ATE). Así, varios de estos militantes que se forjaron en los '60 y '70, mencionan la importancia de la “opción por los pobres”, la teología de la liberación y el ejemplo de sacerdotes como Mugica, Dri y Carbone y Jorge Novak (Boyansovsky, 2011: 43).

14 Es una organización gremial tradicional que surgió desde principios del siglo XX con el objetivo de representar a los pequeños y medianos agricultores del país que se caracterizaban por utilizar su propia fuerza de trabajo y la de su familia. Con los sucesivos cambios que se fueron dando en la estructura agraria, algunos de estos productores lograron reconvertirse, dejando de representar a los sectores más tradicionales que nucleó desde el inicio.

y medianos productores. Además, fue representante de ambas entidades agropecuarias en el marco del programa Cambio Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Se declara como "férreo defensor del sistema cooperativista" y explica que su vida estuvo dedicada al cooperativismo.

Eduardo, otro funcionario (más joven e hijo de desaparecidos), comentó que a raíz de que sus padres fueron secuestrados se fue a vivir con unos tíos a Catamarca (ese será su primer contacto con la ruralidad, pues vivía en un pueblo rural pequeño). Dijo que en los '90 (mientras estudiaba derecho) comenzó a involucrarse en el trabajo con organizaciones campesinas en el territorio:

"Habíamos armado *Hijos por la identidad y el Silencio con mi hermano* y otros compañeros; y cuando muchos compañeros de las facultades de agronomía empezaban a trabajar en intentar fortalecer los núcleos de campesinos, se empezaron a dar cuenta de las problemáticas de la tierra; y así fue como me pidieron que empiece a trabajar en talleres de derechos de la tierra, en talleres jurídicos. Porque uno de los problemas más graves que se detectó, tenía que ver con los derechos adquiridos que tienen las comunidades campesinas, y que son vulnerados por los poderes judiciales y por los grandes poderes económicos.

En los años '90, se vivieron situaciones de cientos de compañeros judicializados por la cuestión de defender la tierra, comunidades que

eran criminalizadas y judicializadas. Inmediatamente, ahí me metí de lleno a construir lo que fueron los equipos jurídicos de las organizaciones campesinas, poniendo la justicia y el litigio a disposición de un colectivo. Tener un abogado que trabaje desde la militancia ha logrado que se den sus frutos" (Entrevista realizada a Eduardo, militante del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) y funcionario de la SAF a nivel nacional).

Estas luchas que tuvo como organización y su experiencia de trabajo territorial es lo que determinó, en opinión de Eduardo, que Pérsico lo haya invitado para trabajar en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF):

"El hecho de que yo esté acá tiene que ver con una continuidad de esa tarea que iniciamos hacia los '90. Yo acá no entro por mi trayectoria en derecho agrario, si bien soy especialista en derecho agrario, vengo porque ha habido la decisión fuerte y la determinación de un dirigente importante, como es Emilio Pérsico, que cuando asumió en el 2012 dijo: "yo quiero incorporar a mi gestión a dirigentes y a compañeros que conozcan la problemática desde adentro". Nos convocó, y nos convocó reconociendo el rol estratégico de la organización. Es decir, yo entré como organización a este lugar y me parece que eso es importante rescatarlo. No entro solamente desde la trayectoria a nivel técnica o académica" (Entrevista realizada a Eduardo, militante del MNCI y funcionario de la SAF a nivel nacional).

La cita anterior refleja cómo la gestión de Pérsico valora la experiencia y el conocimiento que los militantes tienen del territorio campesino. Esto se jerarquiza por sobre el conocimiento técnico o académico (la *expertise* de Eduardo en derecho agrario). De igual manera, es central notar que el funcionario no habla desde la individualidad (su trabajo o lo que él hace), sino que enfatiza que el "entra como organización"; lo cual quiere decir que su or-

Durante la década del '90, sus dirigentes confrontaron con el gobierno menemista teniendo como principal reivindicación el precio sostén de sus cultivos, subsidios y créditos para la producción y la refinanciación de deudas. Realizaron paros agropecuarios y lograron colocar a dos de sus miembros como directores del Banco Nación y del Banco Provincia (Pérez Trento, 2015).

ganización lo reconoce para ocupar ese cargo y el Estado también lo reconoce como parte de esa organización.

Edgardo, otro funcionario de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), describió la importancia de su militancia en el Movimiento Evita (ME) para su trabajo en la función pública:

“Nosotros siempre decimos que acá no venimos a hacer política, digamos, acá (ríe) a la gestión (en referencia a la SAF). Lo que venimos a hacer es a generar políticas de Estado sobre el sector (en referencia a los campesinos). Ehhhhh... yo la verdad que hago militancia todo el día, digamos, acá, en la calle (...) con mi familia, con el vecino, en todos lados. En general, la militancia política es eso, digamos, uno no se desglosa, no dice de 8 a 12 hago tal cosa y de 12 a no sé qué, hago otra cosa, digamos. Sino qué ahora sí (+)¹⁵ tenemos claro que la construcción de la política, digamos, sectorial del Movimiento Evita (...), no la desarrollamos acá (en referencia a la Secretaría de Agricultura Familiar). Acá desarrollamos una gestión del gobierno (+), digamos, que es mucho más amplia, que es mucho más compleja, que tiene otras características, digamos. Ahora, lo hacemos a partir de la convicción que tiene el Movimiento Evita, eso sí seguro, es imposible separarlo, digamos” (Entrevista realizada a Edgardo Sánchez, funcionario de la SAF a nivel nacional).

Dos cosas importantes salen a relucir de la cita anterior y aparecerán repetidamente a lo largo del trabajo de campo: la militancia como forma y opción de vida y su imposibilidad de separarla de la gestión pública. Es decir, la manera en que las creencias y los valores del militante se impregnan en su rol como funcio-

nario o técnico. Aquí no importan qué tipo de militancia tiene el funcionario o técnico sino la manera en que estas tiñen la gestión pública; es decir, ¿cómo inciden sus creencias y militancia en la manera que ven los problemas e interpretan la realidad; y en las políticas públicas que formulan e implementan? ¿Cómo estos tintes que cada uno lleva consigo entran en conflicto con otros?

Una comparación de las entrevistas nos muestra que se encuentran dos similitudes importantes entre los entrevistados: el rol que jugaron como técnicos o mediadores y su múltiple posicionamiento. Con respecto a la primer característica, si bien ahora todos ellos son funcionarios de alto rango, antes ocuparon un rol como técnicos¹⁶ (salvo Edgardo), o como lo definió Jaime: “técnicos políticos”; es decir, no sólo se dedicaban a asesorar a la población en cuestiones que tenían que ver con su *expertise* profesional (derecho agrario, agronomía, derechos humanos), sino en sus formas de organización y la defensa de sus derechos, esto es lo que distinguía, en opinión de Jaime, al “técnico político” del “técnico productivo,”

15 Los signos de (+) que aparecen en las citas textuales de las entrevistas son para indicar los momentos en que el actor hace énfasis o sube la voz.

16 Acá tenemos que diferenciar el rol del alto funcionario del técnico. Mientras el primero brinda directivas en la gestión pública y gestiona e interacciona en niveles superiores, el segundo es el encargado de interaccionar cara a cara con la población destinataria de los programas en el territorio. Los funcionarios de carrera, muchas veces, comenzaron trabajando como técnicos ya sea en el Estado o en otras instituciones. Podríamos afirmar que son trabajos distintos pero complementarios, y como señalamos antes, que la experiencia de haber sido técnico ayude a que el funcionario conceptualice cómo llegan las políticas al territorio, así como los diversos desafíos para implementarlas.

que no sólo se dedica a las cuestiones productivas sino "a lo organizativo"¹⁷.

Otro aspecto común que comparten todos estos funcionarios es su múltiple posicionamiento, los múltiples roles que ejercen e identidades que se superponen (Feldman, 1991; Bailey, 2001). Estos roles comparten la característica de ser diacrónicos y sincrónicos, así muchos de ellos ocuparon cargos como dirigentes de organizaciones, movimientos sociales y ONG's antes de llegar a la función pública y algunos siguen ejerciendo en simultáneo dichos roles. De igual manera, algunos de ellos ocupan cargos en la función pública a nivel nacional y provincial al mismo tiempo. A su vez, se caracterizan por estar insertos en una trama compleja de relaciones. Circulan por diferentes espacios a nivel nacional y sub-nacional donde se encuentran con sus colegas, miembros de su agrupación política o movimiento social, dirigentes de organizaciones campesinas y políticos en diferentes niveles (intendentes, gobernadores, presidente).

En cuanto a las diferencias, las entrevistas nos muestran como en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) conviven funcionarios que no sólo se diferencian generacional y profesionalmente, sino que cuentan con diversas trayectorias y han trabajado con diferentes sujetos rurales. Por ejemplo, Jaime y Chávez tuvieron amplia experiencia trabajando con

pequeños y medianos productores capitalizados que estaban nucleados en cooperativas. En contraposición, otros funcionarios como Eduardo Corzo tenían más experiencia de trabajo con comunidades campesinas e indígenas (agricultura de subsistencia). Estas experiencias previas de los funcionarios y los lazos que se derivan de las mismas son parte de la orientación política que los funcionarios traen a la gestión y que impactan ampliamente en su manera de ver la problemática rural y las líneas políticas que proponen e implementan.

2. El funcionario como productor simbólico de problemas sociales y las nociones sobre el trabajo que realiza

Para este trabajo, consideramos a los técnicos y funcionarios como productores simbólicos de problemas sociales (Bourdieu, 1999) en el sentido que cuentan con un poder simbólico para definir e interpretar problemáticas, así como para idear soluciones y alternativas para los mismos.

El poder simbólico de los funcionarios consiste en que interpretan las problemáticas del agro a partir de su propia historia y el contexto (económico y social) en el que les tocó vivir. En este sentido, aquellos funcionarios que fueron parte de las LA o que trabajaron en cooperativas con agricultura familiar capitalizada llegaron a narrar, con cierta nostalgia, lo que fue el desmantelamiento del sistema cooperativista con Martínez de Hoz, la desaparición de la infraestructura comercial y de acopio que tenían las cooperativas agremiadas en diversas entidades, así como la manera en que fueron mutando los sujetos productivos con los que ellos estaban acostumbrados a trabajar¹⁸. Si bien es evidente que el contexto

17 El rol de los técnicos como mediadores ha sido ampliamente analizado en la literatura académica (Wolf, 1956; Schiavoni, 2005b; Rodríguez Bilella, 2005; Cowan Ros, 2008; Cowan Ros & Nussbaumer, 2011). En este sentido, los técnicos se vuelven articuladores entre dos mundos distintos (el de las comunidades campesinas e indígenas y el de la burocracia estatal) y fungen como traductores del lenguaje de los programas y proyectos de las políticas públicas que se implementan en dichos territorios.

18 Para un análisis exhaustivo sobre los cambios en la estructura agraria y cómo afectaron a los medianos y pequeños agricultores, véase Giarracca y Teubal, 2008.

económico y social siempre va cambiando, lo que queremos rescatar aquí es que los actores interpretan su historia desde este contexto y muchas veces siguen viendo la problemática actual desde lo que les tocó vivir y no desde el presente. Esto incide en su manera de conceptualizar y categorizar a los destinatarios de las políticas, el tipo de políticas que prioricen y los modelos de organización que promueven.

En el trabajo que hacen funcionarios y técnicos con agricultores familiares (donde se incluyen pequeños productores, campesinos e indígenas), o en la visualización de cómo debería ser este trabajo, siempre hay imágenes simbólicas que los funcionarios traen a colación. Estas imágenes sirven para justificar sus cursos de acción y proyectar sus metas (hacia dónde quieren llegar). Cuando inició la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), durante la gestión 2008-2012, se buscó pasar de trabajar exclusivamente con pequeños productores que están en condiciones de pobreza (destinatario por excelencia del Programa Social Agropecuario) para incluir también a productores capitalizados. Chávez, el funcionario a cargo de esta nueva gestión, nos comentó que debían comenzar a plantear acciones que mejoraran la inserción de estos productores en el mercado y que tuvieran que ver con la infraestructura para comercializar, el acceso a la tierra y la mejora de su producción. En consonancia, los modelos de organización que impulsó la gestión tenían que ver con la procedencia y los vínculos que tenía algunos altos funcionarios con la Federación Agraria Argentina (FAA) y con el trabajo organizativo que se había gestado desde esta entidad gremial en el Congreso por la Tierra en 2004 y la creación del Departamento de Desarrollo Rural¹⁹. Así, el Foro

Nacional de Agricultura Familiar (que nuclea diversas organizaciones) fue tomado como el modelo de organización en el cual se basaría su gestión para fortalecer a las organizaciones y brindarles financiamiento para proyectos productivos y fondos rotatorios en las diferentes provincias. En opinión de Chávez, el Foro fue “un *aggiornamento* de Federación Agraria Argentina (FAA)” y justificó su argumento diciendo que en los primeros documentos sobre el Foro sólo se toca el tema indígena y campesino de manera transversal, haciendo hincapié en los ejes que siempre ha trabajado la Federación Agraria Argentina (FAA): tierra agua y organización.

Chávez afirmó que él llegó a la gestión de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) con lo que “él traía como historia”, la cual tenía que ver con “la agricultura familiar capitalizada” y que tenía un “desconocimiento de la agricultura campesina.” Este funcionario nos comentó que su visión sobre la agricultura familiar tiene que ver con sus “principios” y que cree que ésta debe ser rentable, con tecnolo-

de pueblos originarios con la intención de construir una agenda pública para el tratamiento de los problemas relacionados con el uso y tenencia de la tierra, que la Federación Agraria Argentina (FAA) definía como uno de los problemas estructurales del país. Concurrieron una serie de personalidades públicas, como el entonces secretario de agricultura, Javier Urquiza, Duhalde (entonces secretario de Derechos Humanos), Carlos Cheppi (presidente del INTA) e importantes actores sindicales, como Ariel Basteiro (fundador de la Central de Trabajadores Argentinos) y Claudio Lozano (ideólogo de la Federación de Tierra y Vivienda y sindicalista de ATE). En este congreso se “observa con nitidez la estrategia de la Federación Agraria Argentina (FAA) de avanzar con una agenda de ampliación de su base social de representación” (Berger, 2018).

19 El Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y tenencia de la Tierra contó con la presencia de 135 organizaciones de productores extra pampeanos y 35 comunidades

gías disponibles e insertas en el mercado. Debe contar con una estructura de comercialización propia y "desconcentrar la economía a través de formas cooperativas para que los productores puedan salir a competir de alguna manera."

Aquí vemos cómo existe una contradicción entre el cambio de contexto, lo que ya desapareció y lo que Chávez reivindica. Es decir, si bien es evidente que desapareció el sistema cooperativista y el sistema comercial y de infraestructura que lo sostenía, Chávez apela al mismo como línea de trabajo a seguir.

A partir del año 2012, asumió la Subsecretaría Emilio Pésico quien, en opinión de algunos funcionarios de la gestión anterior, tenía una conceptualización distinta sobre la agricultura familiar a la de Chávez, pues buscaba poner el acento en la "agricultura de subsistencia de los pobres." Esto tenía que ver, en opinión de ciertos funcionarios, con los vínculos que Pésico tenía con el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE)²⁰, organizaciones que se habían distanciado de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (en la gestión anterior). Así, uno de nuestros informantes comentó que en algunas provincias se buscó "regresar a una producción ancestral", sobre todo aquellas donde había funcionarios y técnicos militantes del Movimiento Nacional Campesino Indígena

(MNCI). Al entrar Pésico a la gestión trajo a sus cuadros del Movimiento Evita (ME), los cuales llegaron a sustituir a varios funcionarios ligados o vinculados con la Federación Agraria Argentina (FAA). En opinión de uno de ellos, el error político de la gestión de Pésico fue tachar a todo el sector agropecuario de "golpistas, metiéndolos en una misma bolsa."

Si bien Pésico también continuó apoyando al Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), su estrategia fue abrir y fortalecer un Frente Agrario (FA) del Movimiento Evita (ME) donde pudieran unirse las organizaciones campesinas, así como incorporar a sus dirigentes a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Así, debido a su procedencia y militancia en el Movimiento Evita (ME), Pésico y sus cuadros cercanos en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), consideraron que el modelo organizativo a seguir para el sector indígena y campesino eran los esquemas organizativos del sector urbano.

Para Sánchez, quien militó con Pésico en el peronismo revolucionario desde los '70, las organizaciones urbanas han logrado conquistar derechos (como la Asignación Universal por Hijo) porque tienen una base social amplia que sostiene a esta política, lo cual impediría que alguien se las quitara (algún gobernante). Además, Sánchez considera al Chaco como una "provincia simbólica", donde ha habido muchos avances y luchas consolidadas en términos organizativos (en referencia a lo que fue el nacimiento y desarrollo de las Ligas Agrarias Chaqueñas). Se considera que esta provincia tiene una mejor situación que otras debido a las "luchas que se han alcanzado", sobre todo en términos de legislación con respecto a la tierra y los derechos de los pueblos indígenas²¹. Estas luchas son la base para las

20 El Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) se constituyó en el año 2003, ligado con la fracción del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) vinculado a la Vía Campesina (organización internacional de agricultura familiar que promueve la soberanía alimentaria). Sus antecedentes se remontan a la acción del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en algunas zonas de Santiago del Estero y a las acciones de los curas Palotinos en la localidad de los Jurés (Berger, 2018).

21 El artículo 37 de la Constitución de la Provincia del Chaco reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, su identidad étnica y

nuevas políticas y formas de organización que se implementaron desde 2012 en el campo de la agricultura familiar y el desarrollo rural:

“Bueno nosotros ahí (en referencia al Chaco) tenemos un Frente Agrario importante (+). La primera provincia del país donde el ME lanzó un Frente Agrario fue en la provincia del Chaco (...) [Esto fue a principios de 2012. El Frente Agrario] es una organización, y no es casual que surja en esa provincia. Yo siempre digo que no es casual que los consorcios productivos de servicios rurales (...) que en el caso específico del Evita surjan este tipo de organizaciones, ¿por qué? Porque es toda una historia de lucha en la provincia del Chaco. Y porque además tenemos la suerte de tener uno de los pocos sobrevivientes y, además, la expresión máxima de las Ligas Agrarias en la provincia, que tiene un bagaje de conocimiento y de experiencia política enorme (+) en el sector, enorme (el entrevistado se refiere a Osvaldo Lovey) (Entrevista realizada a Sánchez, funcionario y militante del ME).

Así como para Chávez, la reivindicación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) está ligado a su trayectoria en la Federación Agraria Argentina (FAA) y a la de los militantes federados que lo acompañaron en su gestión, para Sánchez, su vínculo con el Movimiento Evita (ME) viene de su militancia en el peronismo revolucionario con Pérsico, donde conoció también dirigentes de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), como Osvaldo Lovey. Después de la entrevista, el funcionario nos comentó que afuera de su oficina podíamos ver una fotografía de una concentración

cultural, la personería jurídica de sus comunidades y la adjudicación de las tierras como acto de reparación histórica. El artículo 42 establece la entrega y adjudicación de tierra pública a los aborígenes, pequeños productores y su descendencia (inciso 3, Constitución de la Provincia del Chaco).

de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH) en Chaco que ilustra a Lovey, uno de sus principales dirigentes, hablando mientras el presidente Lanusse tomaba nota de lo que decía. Con esta imagen, Sánchez quería darnos a entender el gran poder que tenía este movimiento en su momento. Este poder radicaba en que los medianos productores afiliados a las ligas concentraban el 70% de la producción de algodón en la provincia y su principal forma de lucha era el paro, poniendo en jaque la actividad económica regional.

Con el ejemplo de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), Sánchez justificaba que lo que ellos pretendían hacer con las organizaciones campesinas actuales es brindarle poder económico al sector para que pueda tener poder político y social. En su opinión, el Chaco debía convertirse en un modelo a seguir para el resto de las provincias, por ello, buscaba replicar el programa de los consorcios en Chaco a nivel nacional. Para los funcionarios de la provincia del Chaco el algodón (al igual que otros cultivos industriales) dejó de ser un cultivo rentable para la agricultura familiar, por lo que plantean la necesidad de modificar los modelos y sistemas productivos. En su opinión, el sector de la agricultura familiar necesita herramientas para producir alimentos. Esta producción debe ser planificada para que adquiera mayor volumen y, con el tiempo, pueda incidir en el mercado formal e informal. Para lograr el cometido anterior, los funcionarios sostienen que el pequeño productor chaqueño, y las organizaciones a las cuales pertenecen, deben “cambiar la mentalidad” y “atravesar un cambio cultural”. Con esto, Rodolfo, un funcionario chaqueño que también fue militante de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), quería decir que los productores están “acostumbrados a que el Estado les de todo.” Sus organizaciones han nacido “para demandar cosas frente al Estado, pero no son aptas para la organización productiva.” En este sentido,

los funcionarios interpretan que el sector campesino atraviesa por un desafío "político organizativo", que se debe al proceso de atomización de las políticas neoliberales, "en el que emergieron una gran cantidad de pequeñas organizaciones que no tienen capacidad política para llevar adelante nada, ni siquiera procedimientos productivos. Esta atomización, digamos, no les permite a ellos ser verdaderos protagonistas" (Entrevista realizada a Rodolfo Lagos, funcionario de la SAF y militante de las Ligas Agrarias Chaqueñas).

Así, la lectura de los funcionarios es que la gran cantidad de organizaciones existentes en el sector campesino habla de la debilidad del sector. Esta es una premisa que han sostenido las diferentes gestiones a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y es muy importante, pues indica que los funcionarios no reconocen las luchas históricas de las organizaciones indígenas y campesinas, ni sus capacidades económicas y políticas.

En las primeras entrevistas nos llamó la atención que estos funcionarios militantes nos decían poco sobre las organizaciones campesinas e indígenas del Chaco. Para ellos, las principales organizaciones de la provincia eran aquellas que ellos habían armado. En este sentido, sostenemos que los funcionarios invisibilizan a las organizaciones. Este no reconocimiento de las mismas tiene que ver con que estas organizaciones se distancian del modelo de organización que tiene el funcionario en la cabeza. En el caso de Chávez las cooperativas, en el caso de Rodolfo Lagos, las Ligas Agrarias y en el caso de Sánchez la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y el FA del Evita.

Al reivindicar las Ligas Agrarias como ejemplo de organización exitosa, la gestión de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) en Chaco interpretó que el poder económico está vinculado con el poder político, por ende, una de las principales políticas que impulsaron en el Chaco fueron: los consorcios productivos

de servicios rurales. Así, estos funcionarios decidieron no tomar en cuenta y no trabajar con las organizaciones existentes, sino invitar a que estas organizaciones se incorporaran a estas nuevas formas de organización que ellos idearon: "los consorcios". El objetivo era que los productores "se organizaran para producir". No obstante, es importante destacar que estas formas y modelos organizativos no son propios de las organizaciones campesinas e indígenas existentes, sino que son los que los agentes estatales y los programas promueven y exigen como condición para obtener recursos y financiamiento.

En 2010, el gobernador Capitanich impulsó la Ley 6547/10 de Consorcios productivos de servicios rurales con el objetivo de brindar asistencia al pequeño productor por medio de la conformación de consorcios (integrados por no menos de 15 productores). Estos tienen como objetivo realizar tareas tendientes a mejorar la producción, la comercialización y la construcción de represas y pozos, entre otras. La Ley fija un monto de 20 millones de pesos anuales para distribuir entre los consorcios, los cuales tendrán la facultad de administrar los recursos otorgados (Artículos 3, 5 y 9 de la Ley 6.547). Hasta el momento, se han creado 87 consorcios con personería jurídica en los que están empadronados alrededor de 14.500 productores. Cada uno de estos consorcios tiene un perfil productivo distinto según la región de la provincia donde estén ubicados: en el centro, se especializan en la producción hortícola; en el norte, en la producción ganadera y forestal, y en el noroeste, en la ganadería caprina. La composición social de estos consorcios también varía: algunos están conformados por criollos, aborígenes, gringos o población mixta (según el funcionario de la Subsecretaría de Desarrollo Rural entrevistado).

Rodolfo nos explicó que desde la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) se acompaña y asesora a los consorcios para tratar de

ver que tengan un “buen funcionamiento”, sobre todo en lo que se relaciona con la administración de recursos. En su discurso, los funcionarios reivindican los consorcios como una política “novedosa” que contrasta con las políticas anteriores que había en la provincia, como el Programa Social Agropecuario (PSA), la cual es catalogada, por algunos funcionarios de la gestión de Pérsico, como “política paternalista”.

“Entonces ahí es donde surgió la idea de establecer una política y una estructura, digamos, que nos permita a nosotros generar garantías de sectores asociados que puedan tener capacidad de producción propia, digamos, y a partir de sí mismos. No a partir de la paternidad exclusiva del Estado. Con el Estado, pero no a partir de una política paternalista” (+). (Funcionario de la SAF).

Así, el funcionario entrevistado hizo mucho énfasis en que el campesino tenga la capacidad para producir sin depender de la “ayuda paternalista” del Estado. Es por ello que la gestión de Pérsico, en su opinión, priorizaba políticas de Estado “que no venga alguien y pueda borrarlas de un plumazo”. Así, una de las premisas de los funcionarios militantes del Movimiento Evita (ME) es que las políticas requieren una organización fuerte que las sostenga y que las defienda. El Estado no puede “dar” sino que debe “dar la herramienta” para “generar la independencia”. Esta era la ecuación básica que manejaban los funcionarios de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), y paradójicamente, también los funcionarios de la gestión anterior (Programa Social Agropecuario). A través de su discurso de fortalecimiento de organizaciones, tanto el Programa Social Agropecuario (PSA) como la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) buscaban promover e imponer modelos y prácticas organizativas ajenas a las de las organizaciones.

3. Haciendo política y políticas

3.1. Haciendo políticas y política para organizar a los destinatarios de los programas

Sánchez se reía mientras nos decía que ellos tenían claro que no venían a “hacer política a la gestión de gobierno, sino a generar políticas”. El análisis de la cita anterior refleja cómo, discursivamente, el funcionario separa el “hacer política” del “generar políticas”. Lo cierto es que el generar políticas para el sector implica también hacer política y esto tiene que ver con el poder que tienen funcionarios y técnicos para clasificar a los destinatarios de las políticas (qué características tienen que tener los productores y sus organizaciones para poder acceder a los beneficios de los programas y proyectos) y con promover y regular la organización y participación del sector campesino en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar²².

Por ejemplo, el objetivo que tienen los funcionarios de “convertir a los pequeños productores en sujetos productivos”, no coincide siempre con la realidad y las expectativas que tienen los pequeños productores y sus organizaciones. En una reunión que presenciamos donde había técnicos y productores del Chaco, los primeros criticaron a los segundos por “no poner voluntad” para asistir a las ferias francas a vender sus productos y por buscar vender su campo para mudarse a la ciudad y comprarse una casa en el pueblo. Ante estas

22 Esto dialoga con una serie de trabajos sobre los programas como tecnologías donde se establecen lenguajes y obligaciones recíprocas entre los agentes estatales y los destinatarios de las mismas (Berger, 2009, 2013; Cowan Ros, 2011 Schiavoni, 2005b). En el ámbito urbano estas cuestiones han sido tratadas en análisis etnográficos sobre los planteles sociales (Quirós, 2009; Manzano, 2009).

acusaciones los productores se defendieron diciendo que si la gente no se queda en el campo es porque el campo no les resuelve la necesidad y que la producción termina no siendo negocio. "Venimos a la ciudad a hacer estudiar a nuestros hijos", dijo un productor presente en la reunión. Estas discusiones coinciden con lo que me dijo un funcionario que trabajó varios años en el Programa Social Agropecuario (PSA), quien aceptó que el modelo actual expulsa a los campesinos y hace que ya nadie quiera quedarse a vivir en el campo, pues no hay incentivos suficientes para producir.

Tal pareciera que en la función pública sigue existiendo el arquetipo de que el dirigente campesino/ indígena son seres aislados en sus comunidades que se dedican a la producción o que viven exclusivamente del autoconsumo. Si bien abundan los trabajos académicos sobre la pluriactividad (Neiman & Craviotti, 2006) y los hacedores de políticas saben que la mayoría de las personas que viven en zonas rurales realizan múltiples changas y actividades vinculadas al ámbito urbano, los programas y políticas dirigidos hacia ellos los siguen viendo únicamente en su rol de productores, imponiéndoles agencias y categorías (Long, 2007; Cowan Ros, 2011; Warman, 1984).

En pláticas informales con técnicos y funcionarios fue común escuchar críticas contra aquellos dirigentes campesinos e indígenas que "no son productores y que se dedican a maniatar los recursos del Estado." La legitimidad del dirigente y su organización parecería depender exclusivamente de su capacidad productiva.

Con respecto a la promoción y regulación de formas de participación y organización, en una comida que compartimos con dirigentes de organizaciones campesinas en una localidad al norte del Chaco, se burlaban de aquellos funcionarios que buscaban "resucitar las Ligas Agrarias" y de sus fracasos para "constituir un movimiento campesino". Con ello, los dirigentes se referían a las prácticas organizativas

impulsadas desde la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), como los consorcios productivos rurales y el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF). De la misma manera, los dirigentes perciben que existe un distanciamiento entre su realidad y la que les tocó vivir a los funcionarios, pues de alguna manera esos funcionarios (que fueron dirigentes de las Ligas Agrarias) pertenecían, como lo expresaron los dirigentes, a la "pequeña burguesía agraria" (eran medianos productores capitalizados) y estaban en condiciones muy distintas a las que están los campesinos en la actualidad²³.

3.2. Hacer política al interior de la gestión

Este "hacer política" del cual habló Sánchez no sólo se expresa hacia la población destinataria de las políticas, sino al interior de la gestión y entra en juego con la característica que comparten funcionarios y técnicos como sujetos con múltiples identidades y posiciones que compiten por recursos simbólicos y financieros en arenas simultáneas (la burocracia estatal, los movimientos sociales o agrupaciones políticas a las cuales pertenecen, etcétera). Esto, a nuestro modo de ver, puede observarse y analizarse cuando ocurren cambios de gestión al interior de las agencias estatales, como

23 Se trata de un contexto socioeconómico desafiante caracterizado por la falta de insumos para la producción, la inseguridad jurídica sobre la tierra y la escasez de servicios básicos. El 23.1% de la población de la provincia del Chaco vive con necesidades básicas Insatisfechas (INDEC, 2010). Existe un fuerte problema de inseguridad jurídica sobre las tierras y de falta de recursos para el pequeño productor, lo que ha tenido como consecuencia la desaparición de cerca de 300.000 pequeños productores y de Explotaciones Agropecuarias (EAPS) dedicadas a la agricultura familiar (Obschatko, 2009).

lo fue el caso de la transición del Programa Social Agropecuario (PSA) a la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) en el año 2008.

Para Chávez uno de los principales objetivos de su gestión fue, “generar organización”, el cual está ligado con la trayectoria del funcionario y las alianzas con actores sociales y políticos que haya tejido en otras arenas (cargos previos en otras dependencias estatales, corporaciones agrarias con las que trabajó, etcétera). En este sentido, el funcionario nos comentó que la base para armar la nueva Subsecretaría la hizo con compañeros suyos de la Juventud Peronista y dirigentes históricos de la Federación Agraria Argentina (FAA) con los cuales trabajó anteriormente. A nivel provincial, las delegaciones del Programa Social Agropecuario (PSA) fueron convertidas en delegaciones de la Subsecretaría donde nombró a gente de su confianza y que compartían su misma orientación política. “Los dos directores nacionales es gente que pensaba de la misma manera que yo...la mayoría de los delegados provinciales que ponemos es gente que pensaba en el sentido de...no, no tan cabeza PSA” (Entrevista realizada a Chávez).

Esta noción sobre la mente o “cabeza PSA” fue reiterada por varios técnicos y funcionarios durante el trabajo de campo. A través de la misma, buscaban diferenciarse de la gestión anterior. Así, el trabajo de Chávez no sólo consistía en llevar a cabo sus tareas como funcionario (administrar los recursos, asignarlos y ver que se cumplan las normativas de los programas), sino que también tenía un trabajo “como militante” que él mismo definió como un “trabajo personal” que consistía en charlar con técnicos de las diferentes provincias para realizar un “trabajo de convencimiento”. Si bien reconocía que en el PSA había mucha gente valiosa y con experiencia; comentaba que “tenían una terrible cabeza PSA”. Estaban acostumbrados a hacer un trabajo “asistencialista y acotado”. El reto para él era “pensar en grande”, en todos los cambios que debían hacerse para mejorar

la agricultura familiar: tierra, infraestructura, comercialización, etcétera. Este trabajo emanó del “proyecto nacional y popular” y desde la perspectiva de Chávez tuvo como objetivo defender a Cristina Kirchner de los ataques de la Mesa de Enlace. “Se estaban llevando puesta a la presidenta” (exclamó Chávez emocionado mientras lo entrevistábamos). Así, junto con su compañero de la Juventud Peronista (de sus épocas universitarias) decidieron convocar a compañeros del Ministerio de Agricultura y comenzar a generar grupos de discusión y charlas con el objetivo de debatir la política agropecuaria. Posteriormente, logró obtener el apoyo de Julián Domínguez, quien ocupaba el rol de Ministro de Agricultura en 2009, fecha cuando comenzaron a pensar y conformar la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO). Chávez narró que pasaron de ser nada (unos cuantos compañeros) a ser 100 técnicos trabajando intensamente y divididos en 11 comisiones. Estos técnicos elaboraron diversos documentos con estudios y diagnósticos sobre la política agropecuaria y le entregaron un libro a Cristina Fernández de Kirchner. En opinión de Chávez, los documentos que ellos elaboraron fueron el punto de partida del discurso de la Presidente sobre la importancia de “industrializar la ruralidad.” Así, muchos de los temas y términos que utilizó el gobierno en la agenda pública los instalaron ellos como la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO). Chávez define este rol como el de un “técnico político” que es:

“Un militante...un militante que tiene muy claro las cuestiones técnicas. Un técnico que en su gestión diaria tiene un contenido político permanente, político. No político partidario, sino político en el sentido deeee...influenciar (+) sobre políticas de Estado, avanzar muy claramente en políticas predefinidas, en orientaciones políticas predefinidas...” (Entrevista realizada a Chávez).

Esta influencia que ejerce el militante sobre políticas de Estado no sólo tiene que ver con su rol técnico (tener *expertise* y conocimiento para posicionar ciertos temas en la agenda pública o para discutirlos), sino también con el hacer política fuera de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, es decir, la habilidad para colocarse en las áreas decisoras del gobierno nacional y los gobiernos provinciales sobre la temática agropecuaria. Lo que Chávez en un primer momento denominó "política partidaria" y que no quiso reconocer que forma parte de la tarea del técnico político. Aunque más adelante (durante la entrevista) comentara orgulloso que los compañeros de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) le entregaron un documento de trabajo sobre política agropecuaria al gobernador de Mendoza, quien nombró a varios de ellos en posiciones clave del gobierno provincial dedicadas a la política agropecuaria (Subsecretarías y direcciones). Lo mismo pasó en las provincias de Corrientes y Misiones. Esto muestra la importancia de posicionar gente de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) y con su ideología en puestos clave de gobierno relacionados con la temática del desarrollo rural, la producción y la agricultura a largo del país.

La experiencia de Chávez de "generar organización" no es ajena a su administración. La historia muestra que los diferentes funcionarios han buscado llevar a sus cuadros de confianza al Ministerio. En gestiones anteriores, ha habido funcionarios ligados a diferentes organizaciones del agro (Federación Agraria Argentina, Movimiento Nacional Campesino Indígena). Estos funcionarios han buscado colocar a sus cuadros no sólo a nivel nacional, sino también en las provincias. Lo mismo pasó con la gestión subsiguiente de Pérsico y la manera que incorporaron a militantes del Movimiento Evita (ME). Ante las coyunturas presidenciales, las diferentes gestiones también se han pronunciado por apoyar a uno u otro candidato según sus vínculos

y cercanía con los funcionarios de turno. Por ejemplo, así como Julián Domínguez fue el candidato de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) para la precandidatura del gobierno de la provincia de Buenos Aires, en el año 2015, el Movimiento Evita (ME) anunció la precandidatura presidencial de Jorge Taiana para las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) en 2014.

Los testimonios de los funcionarios entrevistados nos muestran cómo por su paso por la gestión no sólo tienen que diseñar, gestionar y hacer políticas, sino también hacer política. Así, funcionarios y técnicos militantes de diversas agrupaciones políticas y movimientos sociales compiten por ganar adherentes en sus espacios y se aplican unos a otros, técnicas de subversión (Bailey, 2001), buscando convencer a sus rivales de que adhieran a su grupo o espacio político en detrimento de otros. De la misma manera, los funcionarios que llegan buscando instaurar nuevas improntas y políticas en territorio se encuentran con funcionarios y técnicos que tienen lealtades hacia otros grupos o padrinos políticos. En este sentido, el capital político y simbólico (Bourdieu, 1996) de los funcionarios se pone en juego para buscar legitimar su gestión: desde las nuevas políticas que promueve y trata de instaurar, hasta su vínculo con organizaciones y destinatarios de las políticas.

Conclusiones

Como todo campo, la gestión pública, sus actores y los programas que implementan implican diversos desafíos para el investigador. Los funcionarios de alto rango son de difícil acceso y tienen poco tiempo. De la misma manera, aunque los técnicos pueden parecer más accesibles, la amplia movilidad que tienen en el territorio y la definición de sus agendas en el día a día puede presentar diversas complicaciones para coordinar encuentros o entrevistas con antelación.

La confianza y los vínculos que establecimos con diferentes agentes estatales a nivel nacional y subnacional fue lo que nos permitió, no sólo entrevistarlos, sino seguir y presenciar diversas aristas de su trabajo, conocer sus trayectorias y la manera en que conciben las problemáticas rurales y los productores y organizaciones con las cuales trabajan. En ese sentido, este artículo de investigación busca mostrar que las políticas y los programas no se implementan en automático y que tienen actores que son los que los ejecutan. Estos actores no son entidades abstractas que se dedican a seguir lineamientos y normativas técnicas, como si fueran robots, sino que son humanos con ideales, creencias, frustraciones y dilemas. Comprender las lógicas de estos agentes y sus prácticas nos lleva a desnaturalizar la idea de la burocracia estatal como un todo uniforme donde todos siguen la misma línea o piensan de la misma manera. En efecto, al analizar a funcionarios y técnicos como líderes en términos de Bailey (2001), nos llevó a ver como cada uno de ellos tiene recursos limitados, múltiples roles y además es productor simbólico de problemas sociales (Bourdieu, 1996, 1999).

Las trayectorias e historias de los funcionarios entrevistados nos muestran como sus experiencias de trabajo previo, sus creencias y las organizaciones donde militaron inciden en la manera que conceptualizan a la agricultura familiar y los modelos de organización que promueven hacia los destinatarios de los programas (Schiavoni, 2005b). En este sentido, se convierten en productores simbólicos de problemas sociales, donde sus prácticas y discursos sólo cobran sentido a partir de su historia y no sólo de su rol en la gestión actual.

Los recursos limitados con los que cuentan los líderes convierten al Estado en una arena en disputa que va más allá de los cargos formales o el presupuesto para implementar programas. Durante los cambios de gestión y al interior de la misma, funcionarios y técnicos

disputan capitales políticos y simbólicos que tienen que ver con el conocimiento del mundo político y su funcionamiento, el poder de “hacer grupos” (Bourdieu, 1996) para legitimar sus acciones y su gestión como funcionarios, tanto al interior de la burocracia como con la población destinataria.

La disputa por estos capitales conlleva a que los agentes estatales incurran en un juego político (Bailey, 2001) que consiste en desacreditar las políticas y programas que hicieron los de la gestión anterior o sus oponentes. Así, aunque las políticas que busque implementar este nuevo funcionario sean similares a las anteriores, discursivamente siempre se presentan como “novedosas” y “contrarias”. Así fue como el discurso legitimó las nuevas políticas “plurales y abiertas de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)” en oposición a las “políticas paternalistas” del Programa Social Agropecuario (PSA).

En este juego político también es interesante observar como las gestiones se personifican detrás de la figura de los funcionarios a su cargo y la trayectoria del mismo. Por ejemplo, en el Programa Social Agropecuario (PSA) se valoró el perfil técnico, contar con credenciales que te autoricen como ingeniero agrónomo, médico veterinario, etcétera. En las gestiones posteriores, fue muy valorado el rol del militante, la experiencia que uno haya tenido en territorio en pos de la defensa de ciertos grupos. Esta personificación sirve también para calificar o descalificar ciertas prácticas. Fue común que los funcionarios de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) que venían trabajando desde el Programa Social Agropecuario (PSA) destacaran la importancia de seguir normativas claras y que los procesos sean transparentes. En su opinión, la gestión de Périco se caracterizaba por traer “punteros o militantes piqueteros” que carecían de experiencia. En cuanto a los programas, los funcionarios anteriores a la gestión de Périco enfatizaron que no estaba claro como se estaban

asignando los recursos a las organizaciones y que "habían desaparecido las garantías del Estado nacional para asignar recursos", con ello querían decir que desde la lógica del movimiento piquetero Pérsico asignaba recursos según sus afinidades con las organizaciones. Esta cuestión era rebatida por los funcionarios de la gestión Pérsico para quienes ellos se habían dedicado a construir una institucionalidad que garantizaba recursos y programas a todas las organizaciones.

Lo interesante de analizar los múltiples roles de los agentes estatales es que todos ellos cuentan con diversos posicionamientos, nada más revelador que la categoría empírica de "técnico político". Este rol de "técnico político" con el cual se identifican desde los ingenieros agrónomos hasta aquellos que cuentan otro tipo de profesiones nos da la pauta para ver como las narrativas y las prácticas de los actores van cambiando según el contexto y la situación social en la que se encuentren (Gluckman, 1958). Esto fue muy interesante puesto que lo observamos a lo largo de las mismas entrevistas. Es decir, por momentos los entrevistados se posicionaban desde su rol de "militantes", cuando hablaban de sus principios o creencias. No obstante, cuando hablaban sobre lo que tenían que hacer se posicionaban como "técnicos", para justificar sus acciones en la gestión pública o sus visiones en torno a la población destinataria de los programas. Esto se observa claramente cuando los que se dicen ser "militantes y concededores del territorio" se olvidan de la realidad en la que viven las organizaciones campesinas e indígenas, buscando que sigan prácticas productivas y organizativas ajenas a su realidad.

De la misma manera, el rol de técnico sale a relucir cuando funcionarios y técnicos militantes justifican el deber de "fortalecer a las organizaciones", enarbolando el discurso de que las organizaciones "son débiles" y "no tienen conciencia como sector". Esta narrativa que ha sido legitimada por distintas gestiones

(incluso por aquellos que se dicen ser opositores), olvida las luchas y capacidades políticas y económicas de las organizaciones campesinas e indígenas. Hecho que es percibido por sus mismos dirigentes.

En el mismo tenor, el distanciamiento entre el discurso y las prácticas de los funcionarios pertenecientes a diferentes gestiones se observa cuando aseguran que ellos creen en la "independencia y la autonomía" de las organizaciones y que "no intervienen en sus discusiones"; no obstante, se erigen como "los garantes democráticos" de los espacios donde se vinculan con los dirigentes campesinos e indígenas, regulando su participación y el acceso que tienen a recursos y financiamiento.

Referencias bibliográficas

- Bailey, F.G. (2001). *Strategems and Spoils: A Social Anthropology of Politics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Berger, M. (2009). Formas de interacción y participación política en el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR). *Tesis de Doctorado*, Mimeo. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Berger, M. (2013). Nociones de representación y organización en disputa. *Avá*, 21, 85-105. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185116942012000200004&script=sci_arttext
- Berger, M. (2018). *En busca de reconocimiento: Las organizaciones de la AF, Campesina e Indígena ante el conflicto por la resolución 125*. Buenos Aires: En prensa.
- Berger, M. & Ramos, J. (2014). La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chaco, Argentina. *Revista do Centro de Estudos Rurais (Ruris)*, 2 (8), 176-211. Recuperado de: <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1992>

- Bourdieu, P. (1996). Espacio social y poder simbólico. En P. Bourdieu, *Cosas Dichas*. (pp. 127-141). Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1999). *Espacio social y espacio simbólico*. En P. Bourdieu, *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 11-26). Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (2012). *La práctica de la sociología reflexiva*. En P. Bourdieu y L. Wacquant, *Una invitación a la sociología reflexiva* (pp. 274-322). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Boyanovsky, C. (2010). *El Aluvión. Del Piquete al gobierno: Los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Constitución de la Provincia del Chaco (1957-1994). Cámara de diputados de la provincia del Chaco. Edición 2000.
- Cowan Ros, C. (2002). *ONG's de Desarrollo Rural: Estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo*. En R. Benencia y C. Flood, *ONG's y Estado: experiencias de organización rural en Argentina* (pp. 41-64). Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Cowan Ros, C. (2008). *Mediação e conflito: lógicas de articulação entre agentes de promoção social e famílias camponesas, no norte da Província de Jujuy, Argentina*. En D. Pessanha Neves, *Desenvolvimento social e mediadores políticos* (pp. 99 -128). Porto Alegre: UFRGS.
- Cowan Ros, C. & Nussbaumer, B. (2011). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: CICCUS.
- Decisión Administrativa 175/2010. *Creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar*. Recuperado de <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166057/texact.htm>
- Feldman, A. (1991). *Articrafts and instruments of agency*. En A. Feldman, *Formations of Violence. The Narrative of Body and political terror in Northern Ireland* (pp. 1- 17). Chicago: The University of Chicago Press.
- Ferguson, J. (2007). *The antipolitics machine. Development, depoliticization and bureaucratization in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Forni, P., Castronuovo, L. (2015). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares dentro del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de la Plata (EduLP).
- Giarracca, N. & Teubal, M. (2008). *Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino*. En B. Mancano Fernandes, *Campeñinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: CLACSO.
- Gluckman, M. 1958. Análisis de una situación social en Zululandia moderna. Clásicos y Contemporáneos en Antropología. CIESAS UAM UIA. *Rhodes Livingstone Paper*, 28, 1-27. Recuperado de: www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/Clasicos/Index.html
- Graham, T.A. (1993). *El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso*. En L. F. Aguilar (Comp.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 119-201). Ciudad de México: Porrúa.
- Grimson, A., Ferraudi Curto, M. C. & Segura, R. (2009). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hecló, H. (1993). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*. En L. F. Aguilar (Comp.). *Los problemas públicos y la agenda de gobierno* (pp. 253-284). Ciudad de México: Porrúa.
- INDEC. (2010). Censo de Población y Vivienda. Recuperado de: http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135
- Lattuada, M., Urcola, M. & Nogueira, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina*. Buenos Aires: editorial Teseo. Recuperado de: <https://www.uai.edu.ar/investigacion/publicaciones/TESEO/20Lattuada/Lattuada%20-%20Tres%20decadas%20del%20desarrollo%20rural%20en%20la%20Argentina.pdf>
- Ley 6547/10 de Consorcios productivos de servicios rurales. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/arg124931.pdf>
- Lipsky, M. (Ed.). (1969). *Annual meeting of the American Political Science Association: Street*

- Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Commodore Hotel, New York: Institute for Research on Poverty. Recuperado de: http://www.historyofsocialwork.org/1969_Lip-sky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureau-cracy%20OCR%20C.pdf
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Lynn, L. et al. (2001). *Improving Governance: A new logic for Empirical Research*. Washington: Georgetown University Press.
- Manzanal, M. (2007). *Territorio poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio*. En M. Manzanal, Arzeno & Nussbaumer (Comp.). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-50). Buenos Aires: CICCUS.
- Manzanal, M., Neiman, G. & Lattuada, M. (2006). *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: CICCUS.
- Manzanal, M. y Schneider, S. (2010, noviembre). *Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)*. Presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Porto de Galinhas, Brasil.
- Manzano, V. (2009). *Piquetes y acción estatal en Argentina: Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos*. En M. Grimberg; M. Fernández Álvarez; M. Carvalho Rosa (Comp.). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil* (pp. 15-36). Buenos Aires: Antropofagia.
- Muller, P. (1985). *Une schema d'analyses des politiques sectorielles. Revue française de science politique*. 50 (2), pp. 189-208.
- Murtagh, R. (2013). *Experiencias y realizaciones de origen cristiano para afrontar la pobreza rural en el noreste argentino, 1960-1983* [en línea]. *Tesis de Doctorado*. Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Recuperado de: [http://www.letrap.com.ar/nota/2017-1-16-buryaile-pone-un-hombre-suyo-en-agricultura-familiar-y-achica-el-ministerio](http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/experienciasrealizaciones-Neiman, G. & Craviotti, C. (2006). Entre el Campo y la Ciudad. Buenos Aires: CICCUS. Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros y Proyecto de Modernización del Estado. Obschatko, E. (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires: PROINDER.origen.pdf Pérez Trento, N. (2015). La acción política de la Federación Agraria Argentina durante el período de Convertibilidad (1991-2001). <i>Mundo Agrario</i>. 16 (32). Pérez, G. & Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: La experiencia del espacio militante kirchnerista. <i>Revista América Latina Hoy de la Universidad de Salamanca</i>. 54, 97-112. Pressman, J.; Wildavsky A. (1973). <i>La implantación</i>. California: University of California Press. Rebagliati, G. (16, enero 17). <i>Buryaile pone un hombre suyo en AF y achica el Ministerio. Letra P</i>. Recuperado de: <a href=)
- Resolución 8/2011. Institucionalización del Foro Nacional de Agricultura Familiar [En línea]. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179111/norma.htm> [Consulta: 5 de diciembre de 2016].

- Rodríguez Bilella, P. (2005). Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: Un análisis desde los actores. En R. Benencia y C. Flood. *Trayectorias y contextos. Organizaciones Rurales en la Argentina de los noventa* (pp. 243-270). Buenos Aires: CEDE-RU-La Colmena.
- Roze, P. (1992). *Conflictos Agrarios en la Argentina/1 y 2. El proceso liguista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Roze, P. (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia, Argentina: Ediciones Fundación Ideas.
- Schiavoni, G. (2010). *Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina*. En M. Manzanal & G. Neiman (Comp.). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos* (pp. 43-61). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Schiavoni, G. (2005a). La construcción de los sin tierra. *Revista Theomai*. (12), (S/D). Recuperado de: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero12/artschiavoni12.htm>
- Schiavoni, G. (2005b). El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina). *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*. 45 (179), 435-453.
- Quirós, J. (2009). *Ser piquetero, estar con los piqueteros. Hacia una etnografía descentrada de los movimientos como objeto de análisis*. En M. Grimberg; M. Fernández Álvarez; M. Carvalho Rosa (Comps.). *Estado y movimientos sociales: Estudios etnográficos en Argentina y Brasil* (pp. 37-51). Buenos Aires: Antropofagia.
- Warman, A. (1984). *La lucha social en el campo en México. Un esfuerzo de periodización*. En P. González Casonova, *Historia política de los campesinos latinoamericanos* (Vol. I pp. 14-39). México: Siglo XXI.
- Wolf, E. (1956). *Aspects of group relations in a complex society: Mexico*. En T. Shanin, *Peasants and peasant societies* (pp. 69-81). Middlesex: Penguin Books.

La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016.

Impacto, limitaciones y desafíos

The National Teaching Peoples and the policy of Minimum Teaching Wages in Argentina between 2005 and 2016.
Impact, limitations and challenges.

Por Agustín Claus*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017
Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2017

RESUMEN

La discusión por los salarios docentes en la Argentina nunca fue, es ni será neutral, porque cada posición implica un marco teórico y un posicionamiento político respecto desde el cual cada voz del debate se posiciona para plantear su posición y sus principios en torno a la valoración del rol del Estado, la negociación colectiva y los salarios docentes. En el presente artículo de investigación, se desarrolla el impacto en los salarios docentes de la constitución, desarrollo e implementación de la Paritaria Nacional Docente mediante la institucionalización del salario mínimo a nivel nacional y las repercusiones en los salarios provinciales. También, se identifican las limitaciones existentes y perdurables respecto de

los salarios docentes y se delinear los desafíos pendientes. La principal contribución de este artículo de investigación consiste en la generación y producción de la evidencia empírica para aportar a la construcción del pensamiento estatal respecto de la discusión en torno al rol de la paritaria nacional docente y la política de salarios mínimos en las remuneraciones docentes. Entonces, planteada dicha posición, mediante los apartados que aquí lo componen, se analiza la instauración e institucionalización de la paritaria nacional docente y la política de salarios docentes mínimos garantizados como hito histórico del sistema educativo argentino.

Palabras clave: *Paritaria Nacional Docente, Salario Mínimo, Salario Docente Mínimo Garantizado.*

* Especialista formado en la Licenciatura en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigador asociado a la Red ESTRADO y del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: agustinclaus@gmail.com

ABSTRACT

The discussion of teacher salaries in Argentina was never, is and will be neutral, because each position implies a theoretical framework and a political positioning from which each voice of the debate is positioned to raise its position and principles around the evaluation of the role of the State, collective bargaining and teacher salaries. The article develops the impact on teacher salaries of the constitution, development and implementation of the National Teaching Parity through the institutionalization of the minimum wage at the national level and the repercussions on provincial salaries. Also, existing and lasting limitations on teacher salaries were identified and the remaining challenges were delineated. The main contribution of the article is the generation and production of empirical evidence to contribute to the construction of state thought in relation to the discussion about the role of the national teacher parity and the policy of minimum wages in teacher salaries. Then, the position was raised, through the sections analyzed the establishment and institutionalization of the national educational peer and the policy of guaranteed minimum educational salaries as a historical landmark of the Argentine educational system.

Keywords: *Educational National Parity, Minimum Wages, Guaranteed Minimum Teaching Wages.*

Introducción

La discusión en torno a los salarios docentes en la Argentina siempre generó posiciones y contrapuntos por parte de los distintos actores sociales, docentes, gremiales, políticos y/o académicos debido a la inexistencia de un consenso generalizado respecto del valor y la remuneración de los docentes tanto en la Argentina como en el concierto internacional. En la actualidad, no se encuentra resuelta ya que, desde el Congreso Pedagógico Nacional de 1882, uno de los ejes contemplados en la

discusión y desarrollo de las comisiones establecidas, fue "*Tanto vale la enseñanza, ¿Cuanto el Maestro?*", en el cual se pueden analizar las diferentes concepciones y, por ende, la valorización económica de los salarios docentes (Bravo; 1987: 1-7)

Mediante este artículo de investigación, no se presente aportar una solución objetiva a la cuestión, sino antes bien, proporcionar la evidencia empírica para abordar la temática del salario docente como un prerrequisito y un punto de partida, desde el cual, se pretende desarrollar y abordar la institucionalización de la paritaria nacional docente como herramienta de política pública salarial en el sistema educativo argentino. En el marco de la nueva legislación educativa, sancionada durante los últimos, se profundizó el estudio del principal hito histórico de la innovación salarial consagrado mediante la estipulación del salario docente mínimo garantizado.

Las temáticas que aquí se analizan se organizaron para su mejor exposición conceptual en ejes orientadores que permitirán conocer, abordar y evaluar el impacto, las limitaciones y los desafíos de la paritaria nacional docente en la Argentina. Para ello, en primer lugar, se analizó, desde el enfoque de derechos, el marco de referencia de la institución del salario mínimo y la fuente de derecho de la constitución de la paritaria nacional docente como parte de la nueva legislación educativa. El nudo más complejo, en segundo lugar, implicó abordar el impacto de la instauración, de manera inédita, del salario docente mínimo garantizado a nivel nacional desgranando un conjunto de dimensiones sobre las cuales se registraron modificaciones significativas. Luego, en tercer lugar, se identificaron las principales limitaciones de la paritaria nacional docente, como espacio de desarrollo de propuestas y opciones de política educativa que perduran excediendo su alcance y sus potestades. Por último, luego del análisis del marco de referencia normativo, el impacto y las limitaciones, se delinear las

conclusiones y los principales ejes como desafíos de las condiciones laborales de los docentes del sistema educativo argentino.

1. La institución del Salario Mínimo

En la literatura especializada en materia de los *salarios mínimos* existen discrepancias, y falta de consenso, entre las diferentes concepciones respecto de la utilización, el impacto y los efectos de su implementación, pese a la proliferación de diversas investigaciones que proporcionaron la evidencia empírica que permita demostrar los efectos de la estipulación de salarios mínimos en distintos tipos de mercado de trabajo. Desde el punto de vista histórico, se desarrollaron tres enfoques conceptuales. El primero, el modelo competitivo (neoclásico) que sustenta que el salario es regulado y establecido por el equilibrio entre la oferta y demanda laboral. Este enfoque fue utilizado como la base de un amplísimo número de estudios empíricos. Entre los trabajos principales se encuentran Kaitz (1970), Hashimoto y Mincer (1970), Kusters y Welch (1972), Ragan (1977), Freeman (1979), Betsey y Dunson (1981), Hamermesh (1981), Solon (1985), Wellington (1991), Deere (1995), Neumark y Wascher (1996), Partridge y Partridge (1998) y Williams y Mills (1998). En líneas generales, estos autores sostienen mediante sus respectivas investigaciones que la estipulación de salario mínimo incrementa el desempleo como causa de la destrucción de empleos con menor formación y calificación.

En el segundo enfoque, el mercado laboral no competitivo (o monopsonio), es en el cual existe predominio o un único demandante de fuerza laboral, preferiblemente el empleo de carácter estatal y por ende se establece el nivel salarial. Las investigaciones empíricas en base al enfoque de monopsonio generaron y esgrmieron conclusiones contradictorias respecto de los efectos que contradicen los postulados del modelo competitivo. Entre las principales investigaciones se destacan las realizadas por

Card y Krueger (1994), Card (1992), Manning y Machin (1996), Dolado (1996), Boal y Ransom (1997), Bhaskar (1999) y Lang y Kahn (1999). Con mayores niveles de complejidad se destaca el célebre estudio de Dickens, Machin y Manning (1994) que presuponen que la economía se constituye por un conjunto de monopsonios laborales, en el cual, cada empleador se conforma en un monopsonio específico en sí mismo, y, por ende, regula y establece el nivel salarial.

Finalmente, el tercer enfoque, es el modelo de salarios de eficiencia, que se sustenta en la idea básica que, en determinadas situaciones, la productividad del trabajo está directamente relacionado con los salarios. Esta tercera línea argumentativa en relación a la explicación de los efectos de los salarios mínimos, se sustenta en la existencia de salarios de eficiencia o racionales. En síntesis, esta concepción sostiene que la productividad laboral es impulsada por los aumentos de los salarios, generando una mayor eficiencia laboral. De la revisión de la literatura se destaca a Shapiro y Stiglitz (1984), Jones (1987) y Rebitzer y Taylor (1991; 1995).

En el sistema educativo argentino no se cuenta con estudios especializados dedicados a indagar la complejidad de los salarios docentes, justamente es esta una limitación, y mucho menos aún investigaciones que aborden el reciente proceso de implementación de la paritaria nacional docente cuyo principal eje fue la estipulación del salario docente mínimo garantizado a nivel nacional. La determinación política de la estipulación de salarios mínimos implica una problematización en torno a cuáles son los objetivos y las funciones esperadas de los niveles salariales. Respecto de cuáles son los objetivos propuestos, se considera a ésta herramienta como: *i*) Herramienta de Política Económica; *ii*) Instrumento redistributivo dentro de la estructura salarial; *iii*) Instrumento de estabilización y/o ajuste; y/o

iv) Flexibilización del poder adquisitivo de los trabajadores (Marinakís, 2006: 49-76).

Respecto de las funciones, Gonzalez Espul, sistematiza los lineamientos que la OIT advierte, respecto que las mismas procuren cumplir al menos con la *i*) Protección de los trabajadores más vulnerables; *ii*) Determinación de salarios equitativos; *iii*) Establecimiento de un umbral de remuneración y como *iv*) Instrumento de política macroeconómica (Gonzalez Espul, 2001: 1-20).

Nuestra perspectiva teórica se enmarca en la Teoría de la Regulación propuesta por Boyer, uno de los máximos referentes junto a Michel Aglietta. El término regulación se conceptualiza como "la conjunción de mecanismos que concurren a la reproducción del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta el estado de las estructuras económicas y formas sociales. Esta regulación está en el origen de la dinámica de corto y mediano plazo" (Boyer, 1989: 156-159). La metodología analítica se sustentó en línea con Abad cuya definición y utilización de categorías capaces de generar que la subjetividad estatal puede afirmarse y autonominarse, en un contexto de pérdida de centralidad del Estado, se procura que se utilice como herramienta en el marco de la construcción del pensamiento estatal (Abad, 2012: 1-66). De manera particular, el análisis de la paritaria nacional docente y el salario docente mínimo garantizado se enmarca dentro de una de las cinco formas institucionales, que es la relación salarial definida como "las relaciones entre la organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados" (Boyer, 2007: 37-48).

1.1. El salario docente desde el Enfoque de Derechos

El proceso de institucionalización de la Paritaria Nacional Docente (en adelante, PND), se inscribe dentro de la nueva legislación educativa nacional sancionada luego de la mayor crisis social, económica y política acontecida con

la salida e implosión del régimen de acumulación de la convertibilidad en los años 2001 y 2002 en la Argentina. La nueva legislación educativa, siguiendo a Scioscioli, se gestó con el propósito de cambiar el paradigma vigente y procuró impulsar y garantizar el derecho fundamental a la educación, generando el marco normativo que establezca y determine el derecho social a la educación, y en contrapartida, genere y promueva las políticas públicas del gobierno, nacional y provincial, convirtiendo las condiciones de derecho formales en efectivas (Scioscioli, 2015:1-365). El cuerpo legislativo sancionado entre los años 2003 y 2015 se estructuró mediante la *i*) Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases N° 25.864 (2003); *ii*) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919 (2004); *iii*) Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (2005); *iv*) Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes N° 26.061 (2006); *v*) Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2006); *vi*) Ley Nacional de Educación Sexual Integral N° 26.150 (2006); *vii*) Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) y *viii*) Ley de Obligatoriedad de la Sala de 4 años N° 27.045 (2014). En este sentido, Scioscioli conceptualizó que el "espectro normativo no garantiza ni se traduce por sí solo en un sinónimo de amplia elegibilidad sino se lo concibe o gana como contenidos del derecho fundamental a la educación sobre los que no se puede regresar (retroceder)" (2015:184).

Dentro de este nuevo marco de legislación educativa, que expresa la etapa posneoliberal, la Ley de Financiamiento Educativo fue la que incorporó la posibilidad de negociación colectiva de las condiciones laborales a nivel federal entre el gobierno (empleador) y los Trabajadores (con representación gremial), constituyéndose como un hito en el sistema educativo argentino (Novick, 2008: 81-118). El origen de la paritaria nacional surgió del artículo N° 10 de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/06 que

estableció “el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente” (LFE, 2006). La Ley de Educación Nacional reconoció un derecho históricamente negado y largamente exigido por el colectivo de los trabajadores de la educación y estableció en su artículo N° 67, inciso i, que “el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdiccional” (LEN, 2006).

Con el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 457/07, se establecieron y se definieron los contenidos del Convenio Marco de negociación colectiva de los trabajadores de la educación a nivel nacional. En el artículo N° 6 se establecieron las condiciones laborales de mínima a considerar agrupadas en:

a) Retribución mínima de los trabajadores docentes y b) Materias de índole económica, laboral, asistencial, previsional, y en general las que afecten las condiciones de trabajo, a saber: I. Condiciones de ingreso a la carrera docente, promoción y capacitación, calificaciones del personal; II. Régimen de vacantes; III. Trámites de reincorporaciones; IV. Jornadas de trabajo; V. Derechos sociales y previsionales; VI. Políticas de formación docente y capacitación en servicio; VII. Representación y actuación sindical; VIII. Títulos; IX. Cualquier otra materia vinculada a la relación laboral entre partes dentro de las previstas en el artículo 10 de la Ley N° 26.075 (Decreto 457/07-PEN).

En materia de regulación y homologación¹ de los acuerdos alcanzados durante los distintos años, se estableció que el “Ministerio de Tra-

bajo, Empleo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación del presente y en ejercicio de sus funciones estará facultado para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo” (Decreto 457/07-PEN). De forma complementaria, se reguló que “cuando no logre avenir a las partes, podrá proponer una fórmula conciliatoria; a tal fin estará autorizado para realizar estudios, recabar asesoramiento y, en general, requerir toda la información necesaria a efectos de posibilitar el más amplio conocimiento de la cuestión de que se trate” (Decreto 457/07-PEN).

La constitución de un espacio institucional en el cuál se discutan, acuerden y definan posiciones respecto de las distintas políticas públicas a nivel federal permitió generar mayores niveles de institucionalidad en la negociación entre el gobierno, nacional y provincial, y de los trabajadores de la educación con representación gremial. La existencia de estas normas constituyeron un hito tras tantos años de postergaciones por parte del Estado Nacional en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva del sector docente tal como lo establece la Constitución Nacional² y los acuerdos internacionales de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³.

1 En distintos años, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social homologó los distintos acuerdos paritarios.

2 La Constitución Nacional en su artículo 14 bis: “garantiza el derecho fundamental a la sindicalización libre y democrática y el derecho a huelga entre el conjunto de los derechos sociales del trabajo” y “Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo” (Constitución Nacional).

3 Las normas de la Organización Internacional del Trabajo, en particular el Convenio N° 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del año 1978 fue ratificado por la Ley 23.328 (OIT).

1.2. Salario docente mínimo y negociación colectiva

En el marco de los lineamientos planteados, la estrategia implementada por el gobierno nacional tuvo como objetivo la utilización de dicha herramienta como un instrumento de coordinación y redistribución de la riqueza, procurando reducir las desigualdades entre las brechas salariales docentes persistentes en el sistema educativo nacional. Una de las funciones prioritarias de la fijación del *salario docente mínimo garantizado* tuvo como principal corolario la protección de los docentes con menores ingresos, que determinó el salario de inicio de la carrera docente y se constituyó como el instrumento para establecer los incrementos en el resto de la pirámide salarial a nivel nacional y provincial.

Resulta importante destacar que, desde el año 2005, el gobierno nacional impulsó y estipuló de manera unilateral la definición de un salario mínimo nacional, generando un crecimiento constante y real de los salarios de manera continua entre los años 2005 al 2007. El salario docente mínimo nacional garantizado en el 2005 fue \$700, en el 2006 fue \$840 y en el 2007 fue de \$1.040 pesos corrientes.

Se acordó considerar como base de discusión al cargo testigo de maestro de grado, sin antigüedad que cumple jornada simple del Nivel Primario, considerado en la República Argentina como cargo representativo en las discusiones salariales en el Consejo Federal de Educación. En el marco de la reactivación del salario mínimo, Eyraud y Saget, desde la perspectiva regional de América Latina, definieron que "la fijación del salario mínimo ha estado intrínsecamente ligada al nivel de desarrollo de la negociación colectiva y al rol del Estado en la política salarial" (2006: 243-276).

Mediante el análisis desde la constitución y el proceso de implementación y desarrollo de la paritaria nacional docente se detalló la evolución de los diez años de vigencia comprendidos desde 2007 hasta 2016 y los resultados alcan-

zados según el proceso resolutorio de cada negociación en cada uno de los años. En la tabla N° 1 se observa, que sólo en 2012 y 2013 no se alcanzó un acuerdo de partes estableciendo su estipulación por Resolución Ministerial a cargo del gobierno nacional. En el resto de los años, se alcanzó un acuerdo rubricado en actas de acuerdo y estableciéndose diferencias significativas en cada una de las mismas.

Evolución y tipo de resolución de la Paritaria Nacional Docente. Años 2007 / 2016

Tabla N° 1

AÑO	RESOLUCIÓN
2007	Constitución PND
2008	Acta Acuerdo
2009	Acta Acuerdo
2010	Acta Acuerdo
2011	Acta Acuerdo
2012	Resolución Ministerial
2013	Resolución Ministerial
2014	Acta Acuerdo
2015	Acta Acuerdo
2016	Acta Acuerdo

Fuente: Elaboración propia.

Los actores participantes en la mesa de discusión paritaria fueron, por parte del Estado empleador, el Ministro de Educación de la Nación, cuatro ministros representando a cada una de las cuatro regiones⁴ del país (Centro,

4 Por características particulares propias de la Región Patagónica fue excluida y los Ministros elegidos como representantes de cada Región son constituidos por resolución del Consejo Federal de Educación.

Cuyo, NEA y NOA) y el Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de Educación. Por parte de los trabajadores, las organizaciones gremiales con representatividad nacional como la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Confederación de Educadores Argentinos (C.E.A.), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), la Unión Docentes Argentinos (UDA) y el Sindicato de Docentes Particulares (SADOP). La constitución y la reglamentación del funcionamiento de la PND posee una fortaleza inédita en materia de discusión de los salarios docentes a nivel federal, debido a que los actores principales que participan de la discusión se encuentran con la legitimidad institucional que amerita la discusión de la negociación colectiva. En efecto, convocados y coordinados por el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se inicia el diálogo para la discusión y la regulación de las condiciones laborales.

Resulta interesante realizar una tipología de categorías de análisis que permitan explorar los principales contenidos de política educativa, que se acordaron en las diferentes actas de acuerdo de partes. El propósito es conocer el objeto de cada negociación de las distintas paritarias que se presentan en la tabla N° 2.

Contenidos acordados en Actas Paritarias de Acuerdo de la Paritaria Nacional Docente. Años 2007 / 2016

Tabla N° 2

Año 2007	Año 2008
RESOLUCIÓN	RESOLUCIÓN
CONTENIDOS ACORDADOS	CONTENIDOS ACORDADOS
<p>Representantes por gobierno nacional y de las Jurisdicciones Provinciales</p> <p>Representantes de Organizaciones Gremiales con representación nacional</p> <p>Secretario Ejecutivo Consejo Federal de Educación</p> <p>Consejos Consultivos de: 1) Políticas Educativas; 2) Económico Social; 3) Actualización Curricular; 4) Calidad de la Educación; 5) Medios de Comunicación y 6) Consejo del INFOD.</p>	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Acciones de Seguimiento y Monitoreo de Políticas Educativas</p> <p>Infraestructura Escolar</p> <p>Garantía de Acceso por Concurso a Cargos</p> <p>Garantía de Estabilidad Laboral Docente (Excepto Educación Superior)</p> <p>Titularización de Cargos existente hasta 31 de diciembre de 1998</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p> <p>Traslado y Permuta de Puestos de Trabajo Interjurisdicciones</p> <p>Mejora de Calidad Educativa</p> <p>Políticas Socioeducativas</p>

Año 2009		Año 2010	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Régimen Previsional Especial Docente</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p> <p>Conformación de la Comisión Técnico Salarial y de Financiamiento Educativo</p> <p>Constitución de Comisión Técnica sobre Formación Permanente y Concentración Horaria</p> <p>Acuerdo sobre Regularidad y Estabilidad en Educación Superior</p> <p>Legajo Único Docente Nacional a cargo del Consejo Federal de Educación</p>	Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Calendario Escolar con 180 días de clases garantizado</p> <p>Fortalecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como política socioeducativa</p> <p>Protección jurídica del Derecho a la Educación: niños/as, jóvenes y adultos, privados de la libertad</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p>

Año 2011		Año 2012	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Impulsar mejora de Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado en las jurisdicciones provinciales</p> <p>Calendario Escolar con 180 días de clases garantizado</p> <p>Implementación de Recomendaciones realizadas por la Superintendencia de Riesgo del Trabajo del MTEySS</p> <p>Constitución de Comisión para desarrollo de Plan de Vivienda Docente</p> <p>Fortalecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como política socioeducativa</p> <p>Establecimiento de 3 Reuniones de Trabajo, como mínimo, por año calendario</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p>	Resolución Ministerial	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p>

Año 2013		Año 2014	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Resolución Ministerial	Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial) Establecimiento de FONID y Compensación Salarial	Acuerdo Acta	Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial) Establecimiento de FONID y Compensación Salarial Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado Comisión de Convenio Marco Fortalecimiento del Programa Nacional de Formación Permanente

Año 2015		Año 2016	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Exhorto de mejora de Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado en las jurisdicciones provinciales</p> <p>Estipulación de Plazo para la Comisión Negociadora para concluir con el Convenio Colectivo de Trabajo</p> <p>Acciones de Seguimiento y Monitoreo de Políticas Educativas</p> <p>Garantía del Financiamiento Educativo en Planes y Programas Nacionales</p> <p>Seguimiento y Monitoreo del Plan de Formación Permanente</p> <p>Constitución de Comisión de la Infraestructura Escolar</p> <p>Estipulación de Suma Fija para Material Didáctico</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p>	Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Cláusula de Establecimiento del Salario Mínimo como porcentaje (%) del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM)</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p> <p>Compromiso de trabajo para mejora de</p> <p>Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado en las jurisdicciones provinciales</p> <p>Constitución de Comisión para seguimiento y Monitoreo de Programas Socioeducativos</p> <p>Continuidad del Plan Nacional de Formación Permanente</p> <p>"Nuestra Escuela"</p> <p>Ampliación de la inversión en Infraestructura Escolar</p> <p>Calendario Escolar con 180 días de clases garantizado</p>

Fuente: Relevamiento y elaboración propia en base a Actas Acuerdo y Decretos del PEN de homologación.

En la tabla N° 2, se presentaron los diferentes aspectos que en cada uno de los años se contemplaron y se priorizaron respecto de la discusión y acuerdo en el seno de la mesa paritaria nacional. En los ejes más sobresalientes se encuentran la estipulación del *salario docente mínimo garantizado* a nivel federal, en el cual, tanto la Nación y las provincias acuerdan el nivel absoluto como el relativo y los montos específicos correspondientes al fondo nacional de incentivo docente (FONID) y el programa nacional de compensación salarial (PNCSD).

Otro aspecto crítico fue la *infraestructura escolar* para la identificación prioritaria de necesidades de ampliación, mantenimiento y generar las condiciones materiales edilicias óptimas como factor determinante de los aprendizajes con calidad educativa⁵. Las *condiciones laborales* de acceso, regulación y estabilidad laboral también estuvieron presentes en los distintos años. La *formación permanente y en servicio* fue uno de los tópicos desde la constitución de la mesa paritaria. Fue expresión y voluntad de ambas partes garantizar el cumplimiento efectivo de los 180 y 190 días de clases del *ciclo lectivo* en todo el país.

Por último, en todos los años desde la PND, se impulsó y se exhortó que en las distintas jurisdicciones provinciales se constituyeran la *institución de la paritaria provincial*⁶

mediante la sanción y la promulgación de leyes en cada provincia que regulen y establezcan la institucionalidad de la negociación colectiva, debido a que sólo 13 jurisdicciones provinciales cuentan con *paritaria provincial*⁷ constituida legalmente y en 11 jurisdicciones se resuelve en *mesa de negociación y/o eventual diálogo*⁸ entre las partes interesadas, en caso de acuerdo, o resuelven los gobiernos locales de manera unilateral.

2. El impacto de la Paritaria Nacional Docente

Luego de analizar el marco legislativo, que permitió la institucionalización del marco de la negociación colectiva en el sector educativo mediante la síntesis de la normativa que la regula y legisla, los contenidos y problemáticas abordadas en cada uno de los acuerdos paritarios, corresponde indagar el impacto de la estipulación del *salario docente mínimo garantizado* en los salarios docentes provinciales.

Este apartado se organiza en función cinco secciones, diferentes y complementarias entre sí, que permiten explorar y analizar el impacto que impulsó la generación y la estipulación del

5 Existe un conjunto de investigaciones abocadas a la indagación y explicación de las condiciones edilicias como factor explicativo de los aprendizajes con calidad, entre los principales Berner (1993), Cash (1993), Earthman, et. al. (1996 y 1998), Hines (1996), Andersen (1999), Ayres, (1999), O'Neill (2000) y Duarte, et. al. (2010 y 2017).

6 Se relevó y sistematizó la normativa vigente en cada una de las 24 jurisdicciones provinciales en cuanto a legislación en materia de negociación colectiva y se agruparon a las ju-

risdicciones que cuentan con Leyes Paritarias y/o Mesa de Negociación y Diálogo, que no cuentan con un marco jurídico que les proporciona el derecho efectivo a la paritaria provincial (Relevamiento a febrero/17).

7 Jurisdicciones con Paritaria Provincial: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

8 Jurisdicciones con Mesa de Negociación y/o Eventual diálogo: Catamarca, CABA, Córdoba, Corrientes, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

salario en la PND. En la primera sección, se aborda la evolución del salario absoluto en el marco de la paritaria nacional docente respecto de la inflación anual como mecanismo de protección del poder adquisitivo de los salarios. En la segunda sección, se profundiza en el comportamiento del salario docente mínimo garantizado respecto del salario mínimo, vital y móvil. En el tercer apartado, se indaga el impacto del salario docente como herramienta de reducción de la inequidad de los salarios docentes a nivel provincial. En la cuarta sección, se analiza la calidad del salario docente y, por último, en la quinta sección, se desgrena la modificación de los criterios estipulados en

la paritaria nacional docente a partir del año 2016, con la nueva administración educativa del gobierno nacional.

2.1. Salario Docente Mínimo Garantizado

En esta primera sección, se aborda la evolución del nivel absoluto del salario docente paritario, que permite indagar el comportamiento del poder adquisitivo del salario que incidirá en cada jurisdicción provincial dependiendo de los niveles de recomposición e incrementos de los componentes remunerativos y bonificables.

Evolución del Salario Docente Mínimo Garantizado por la Paritaria Nacional Docente.

Años 2005 / 2016.

Tabla N° 3

Años	PARITARIA NACIONAL DOCENTE (Fondos Nación y Provincias)		Impacto respecto de la Inflación Anual*
	-En \$-	-En %-	
2005	\$700	37,3%	+
2006	\$840	20,0%	+
2007	\$1,040	23,8%	+
2008	\$1.290	24,0%	-
2009	\$1.545	19,8%	+
2010	\$1.840	19,1%	+
2011	\$2.340	27,2%	+
2012	\$2.840	21,4%	-
2013	\$3.416	20,3%	-
2014	\$4.400	28,8%	-
2015	\$6.060	37,7%	+
2016	\$8.500	40,3%	=

* Relación entre la variación nominal corriente anual del Salario Docente y la variación de precios anualizada.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos propios, información de la CGECSE/MEyDN e inflación promedio de Consultoras Privadas.

Del análisis de la evolución del salario presentado en la tabla N° 3, se desprende, por un lado, el comportamiento del incremento interanual respecto de la variación de precios del mismo periodo, mostrando en qué años el incremento del salario docente fue superior a los precios y en qué años fue inferior. En síntesis, a lo largo del periodo, en 7 años el acuerdo salarial paritario fue superior a la inflación, mientras que en sólo 4 años fue inferior y en sólo 1 año igualó la inflación anualizada. Por otro lado, en términos del periodo acumulado, el salario docente mínimo garantizado registró un incremento real del 31% respecto de la inflación acumulada para el mismo periodo, considerando la inflación de consultoras privadas, incrementando el poder adquisitivo del salario docente mínimo garantizado impulsado por la PND.

2.2. Salario Docente Mínimo Garantizado y Salario Mínimo, Vital y Móvil

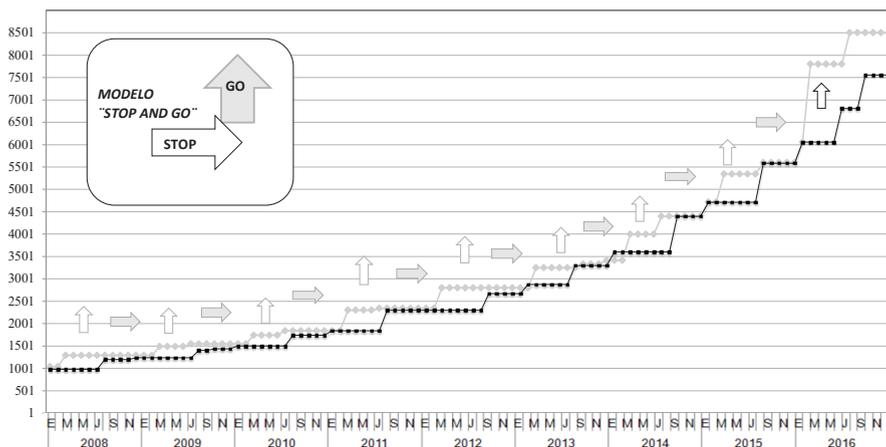
En esta segunda sección, otro aspecto importante para explorar radica en la evolución del salario docente mínimo garantizado, estipulado en el comienzo de cada año, por dinámica propia del sector educativo, respecto de la relación directa con el salario mínimo, vital y móvil (en adelante, SMVyM). Esta interacción entre ambos salarios generó externalidades positivas y negativas.

Las externalidades positivas consistieron en que el salario docente superó al salario mínimo, vital y móvil permitiendo una mejora relativa entre ambos precios de la economía y una puja constante del sector educativo por mantener una brecha superior respecto del incremento del SMVyM. Asimismo, le permitió al salario docente saldar una histórica crítica posicionando al salario como equivalente y comparable respecto de otros asalariados, considerando que poseen distintas jornadas laborales, siendo de 4 y 8 horas reloj respectivamente.

En contraste, las externalidades negativas, fueron la temporalidad y la superposición del nivel absoluto entre ambos salarios. La temporalidad, implicó que el salario docente se posicionó como el primer salario que negocia paritaria para el resto de los salarios, tanto de empleo público como privado, y la superposición, debido a la vinculación, directa y/o indirecta, de los incrementos con lógica del *modelo stop and go*⁹, generando un efecto escalonado entre ambas referencias salariales, que posicionó al salario docente, como la referencia salarial de mínima para el resto de los salarios de las negociaciones colectivas de las distintas ramas económicas y laborales del país.

9 El modelo macroeconómico de *stop and go*, se utiliza como expresión metafórica como representación sintética y compleja de la relación entre ambos salarios representativos de la macroeconomía en política de salarios e ingresos.

Evolución del Salario Docente Mínimo de la Paritaria Nacional y Salario Mínimo, Vital y Móvil. Años 2008 / 2016 (\$ corrientes y mes por mes).



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda de la Nación y relevamiento salarial propio y CGECSE/MEyDN.

En el gráfico N° 1, se expuso la evolución mediante el modelo *stop and go* de ambos niveles salariales en términos absolutos que demostró un comportamiento continuo de *calse* ("stop") entre mediados y fines de cada año, y *descalse* ("go"), en el comienzo de cada año para el periodo entre 2008 y 2016. Es decir, a comienzos de cada año, dado que la PND es la que inicia las discusiones salariales, se genera el efecto *descalse* ("go"), en donde el salario docente supera al SMV y M y, luego a mediados y fines de cada año, se vuelven a acercar ambos salarios por el efecto *calse* ("stop"), generando la superposición de ambos niveles salariales. Resulta interesante destacar la modificación significativa registrada en el año 2016, que se amplía con mayor profundidad en el apartado específico (2.6.).

2.3. El impacto de la PND en los Salarios Provinciales

Desde la perspectiva de la equidad salarial, del salario estipulado en la PND, resulta posible realizar una comparación que permita indagar el impacto

redistributivo de la implementación del *salario docente mínimo garantizado* entre los años punta del periodo. Mediante la tabla N° 4 se presentaron los salarios provinciales y el nivel salarial establecido por la PND. En el primer año de implementación formal 2008, en el nivel salarial nacional se encontraron 10 provincias, casi la mitad del total de las jurisdicciones provinciales; mientras que para el año 2016, sólo se ubicaron 4 provincias. En el año 2008, la brecha entre los salarios provinciales entre el salario provincial mayor y el menor fue de 2,5; mientras que para el año 2016, la brecha fue de 2,0 veces, registrando una reducción de 22 puntos porcentuales de la brecha entre los salarios provinciales producto de la estipulación del *salario mínimo docente nacional garantizado*.

Evolución del Salario Docente Mínimo Garantizado por la Paritaria Nacional Docente y el Salario Provincial. Años 2008 y 2016.

Tabla Nº 4

Jurisdicción	2008	Jurisdicción	2016
Santa Cruz	\$ 3,206	Tierra del Fuego	\$ 16,346
Tierra del Fuego	\$ 2,668	Santa Cruz	\$ 15,743
Santa Fe	\$ 1,991	La Pampa	\$ 13,446
La Pampa	\$ 1,984	Tucumán	\$ 12,340
Córdoba	\$ 1,669	Chubut	\$ 12,317
Neuquén	\$ 1,666	Río Negro	\$ 12,222
Catamarca	\$ 1,567	Córdoba	\$ 12,066
San Luis	\$ 1,529	Santa Fe	\$ 11,882
Chubut	\$ 1,500	Ciudad de Buenos Aires	\$ 11,373
Buenos Aires	\$ 1,450	Neuquén	\$ 11,224
Entre Ríos	\$ 1,435	San Luis	\$ 10,694
Río Negro	\$ 1,414	Mendoza	\$ 9,691
Mendoza	\$ 1,408	Buenos Aires	\$ 9,640
Ciudad de Buenos Aires	\$ 1,315	Entre Ríos	\$ 9,329
Chaco	\$ 1,290	Corrientes	\$ 9,072
Corrientes	\$ 1,290	Jujuy	\$ 9,072
Formosa	\$ 1,290	La Rioja	\$ 9,072
Jujuy	\$ 1,290	Misiones	\$ 9,072
La Rioja	\$ 1,290	Salta	\$ 9,072
Misiones	\$ 1,290	Chaco	\$ 8,808
Salta	\$ 1,290	Catamarca	\$ 8,500
San Juan	\$ 1,290	Formosa	\$ 8,500
Santiago del Estero	\$ 1,290	Santiago del Estero	\$ 8,500
Tucumán	\$ 1,290	San Juan	\$ 8,500
PARITARIA NACIONAL	\$ 1,290	PARITARIA NACIONAL	\$ 8,500

Fuente: Elaboración propia y en base a información de la CGECSE/MEyDN.

Como corolario del rol del Estado Nacional, se registró un impacto significativo en la reducción de la desigualdad de los salarios docentes provinciales elevando el “piso” de los salarios consensuados a nivel federal en el marco de la negociación colectiva de la paritaria nacional docente. Lo que permitió el impulso del salario docente en la PND, fue el avance hacia la armonización de los distintos niveles salariales, históricamente dispersos y divergentes, en

las distintas provincias y regiones del sistema educativo nacional, fortaleciendo la *igualdad de ventajas netas* en términos de Dobb. Es decir, generar los incentivos mediados por el salario docente, con los cuales generar mayor arraigo en cada territorio y región del país (Dobb, 1965: 105-107).

De la tabla Nº 4, se observó el comportamiento y el impacto del salario mínimo estipulado en la PND y la definición de los salarios

acordados en las jurisdicciones provinciales. El impacto se explica mediante la operatoria de la negociación nacional y el comportamiento del apoyo a la política salarial financiada desde el Ministerio de Educación de la Nación. No obstante, persisten desigualdades estructurales en las jurisdicciones provinciales y, es allí donde se plantea el rol del gobierno nacional como garante de la equidad educativa y el desarrollo de políticas públicas tendientes a reducirlas. Como ejemplo, de política salarial nacional, se identificó al *Programa Nacional de Compensación Salarial (PNCSD)*, fondo adicional al *Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)*, que parecería no haber registrado un impacto significativo de la reducción de esa desigualdad y, a la vez, generó incentivos negativos en las jurisdicciones provinciales beneficiarias.

Mientras que el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) se cobra por hasta dos cargos por persona del escalafón docente, el PNCSD, incorporó nuevas reglas de juego en materia salarial. Las reglas fueron claras, no así sus resultados, ya que las provincias que declaren y demuestren imposibilidad de financiar con recursos provinciales el salario docente mínimo garantizado, el Ministerio de Educación de la Nación aportaría la diferencia salarial en concepto de garantía salarial de compensación. Posteriormente, la provincia se comprometía cada año posterior al acuerdo a incorporar dicho complemento salarial (adicional al FONID) con recursos provinciales con el objetivo de fortalecer el salario acordado a nivel nacional.

Las reglas introducidas constituyeron una innovación en materia de la *relación salarial* entre la Nación y las provincias generando, por un lado, incentivos a que las provincias optimizaran los recursos provinciales y generaran un incremento de los salarios financiados con recursos provinciales. Por otra parte, algunas de las provincias, sólo se limitaron a mantener su situación de posición en el salario mínimo nacional con el

objetivo de no ser excluidos de ambos programas de financiamiento salarial de la Nación en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y Programa Nacional de Compensación Salarial (PNCSD), debido a que en la composición de dichos salarios el aporte nacional oscila entre el 10% y el 35% del salario conformado por ambas fuentes de financiamiento.

2.4. Calidad del Salario Mínimo

El nivel absoluto de las remuneraciones docentes se encuentra inmerso en constantes reclamos para garantizar la permanencia de su poder adquisitivo, más allá de las discusiones respecto de los índices inflacionarios y las mediciones de la misma, lo importante y la complejidad del sector, consiste en comprender que el nivel de los salarios docentes "se apoya" en una arquitectura de diferentes componentes salariales y que una vez agregados se desprende su nivel absoluto.

La composición de los salarios docentes implica agregar y acumular un conjunto de componentes salariales que en su totalidad conforman el valor absoluto de cada tipo de cargo. El *sueldo básico* y la *antigüedad* son dos de los principales componentes que hacen a los salarios docentes. El primero, se define por medio de un puntaje asignado por el Estatuto del Docente, que asigna su posición relativa respecto de la totalidad de los cargos docentes y, el segundo, como porcentaje adicional en función de la cantidad de años. La importancia de su nivel radica en el impacto respecto de los otros componentes salariales que lo consideran como su base de cálculo, como la antigüedad y otras sumas remunerativas y/o bonificables.

El comportamiento del *sueldo básico* respecto del nivel salarial tiene principal connotación debido al fuerte impacto que tiene implícita su participación relativa respecto del salario percibido por la carrera docente. Esto se debe a que básicamente los incenti-

vos económicos en la carrera docente vienen determinados por una mayor permanencia en la docencia. Por ende, dicho valor no es un indicador representativo respecto de las remuneraciones percibidas por los docentes, pero su incremento implica una clara intención de la jerarquización del trabajo docente.

En la tabla N° 5, se presenta la participación relativa del *sueldo básico* respecto de la evolución del *salario docente mínimo garantizado* siendo el cargo de Maestro de Grado, de Jornada Simple, de la Educación Común sin antigüedad. Resulta interesante destacar la variación relativa de dicho componente respecto de la variación del salario docente mínimo garantizado, entre ambos años, ya que en 2011 se incorporó un porcentaje de compromiso del 50% en los acuerdos paritarios. En el año 2011, solo el 60% de las provincias cumplieron con dicho compromiso representado sólo a 10 jurisdicciones provinciales. Mediante el acuerdo paritario del año 2016, se redoblaron los esfuerzos en términos propositivos elevándose dicho porcentaje al 60% como compromiso federal. No obstante, las provincias que no cumplieron con el 50% (compromiso del año 2011) se incrementaron a 15 provincias respecto del compromiso del año 2016 y se profundizó el incumplimiento del 87% de las provincias registrando incumplimiento en 21 de las 24 jurisdicciones provinciales del país.

Tabla N° 5
Comparación del Sueldo Básico en porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Provincial.
Años 2011 y 2016.

Jurisdicciones	Año 2011 SB % SDMG	Jurisdicción	Año 2016 SB % SDMG
Chubut	80.3%	Chaco	69.4%
Chaco	74.8%	Catamarca	67.3%
La Rioja	65.0%	La Pampa	64.6%
La Pampa	62.2%	Chubut	58.7%
Tucumán	56.8%	La Rioja	57.1%
Catamarca	56.5%	Neuquén	53.8%
Buenos Aires	54.6%	Corrientes	53.0%
San Juan	53.4%	Salta	52.6%
Corrientes	53.4%	San Juan	50.5%
Neuquén	52.6%	Jujuy	49.3%
Mendoza	51.3%	Formosa	47.4%
Entre Ríos	51.1%	Entre Ríos	44.1%
Ciudad de Buenos Aires	50.6%	Buenos Aires	44.0%
Córdoba	50.3%	San Luis	43.8%
Misiones	48.1%	Santa Cruz	42.0%
Salta	43.6%	Córdoba	39.9%
San Luis	43.4%	Misiones	37.2%
Formosa	42.4%	Mendoza	36.7%
Sgo. del Estero	39.6%	Santiago del Estero	34.9%
Jujuy	38.4%	Ciudad de Buenos Aires	33.9%
Santa Fe	35.5%	Santa Fe	32.5%
Río Negro	35.3%	Tucumán	32.4%
Santa Cruz	34.0%	Río Negro	32.1%
Tierra del Fuego	29.1%	Tierra del Fuego	19.5%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento propio y CGECSE/MEyDN.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento propio y CGECSE/MEyDN.

Como analizamos anteriormente, se observó que, a lo largo del periodo, el sueldo básico no se incrementó de manera progresiva

y continua, como el salario docente mínimo garantizado, con el propósito de recomponer, paulatinamente, la pirámide salarial de mane-

ra directa, debido a que su variación impacta en los docentes que se encuentran en actividad y en los docentes jubilados que indirectamente verán incrementados sus haberes jubilatorios. Como conclusión, la necesidad de pensar, diseñar y consensuar una nueva carrera docente, que permita, por un lado, generar los incentivos pedagógicos y económicos para generar mayor equidad salarial en toda la arquitectura de cargos docentes y, por otro lado, una armonización federal y nacional de los salarios que permita remunerar a los diferentes docentes del país con escalas similares o al menos justas.

2.5. Paritaria Nacional Docente 2016: Nuevas reglas

El análisis de la modificación de las reglas de regulación del esfuerzo salarial que permanecieron vigentes desde 2005 hasta diciembre del año 2015, debido a que, desde comienzo del año 2016, bajo la nueva administración del gobierno nacional se incorporaron nuevas pautas y criterios de funcionamiento en las definiciones de la PND en materia salarial que requieren profundizar e indagar las modificaciones incorporadas. Mediante la lectura del acta paritaria resulta crucial evidenciar tres puntos significativos de la PND del año 2016. En primer lugar, se modificó el criterio del *programa nacional de compensación salarial docente*, que se dejó de abonar por provincias que declaraban dificultades para alcanzar el salario acordado a nivel nacional para abonarse por docente, y con independencia de la situación y esfuerzo financiero de la provincia.

La segunda cuestión clave para mejorar la calidad de los salarios, consiste en que las partes (gobierno nacional, las provincias y organizaciones gremiales) se comprometieron a impulsar que el *sueldo básico*¹⁰ no sea inferior

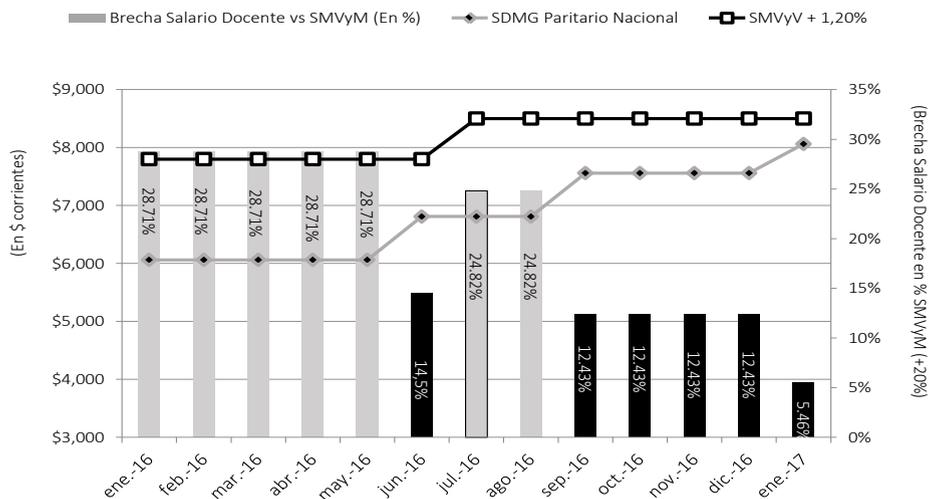
al 60% del salario mínimo garantizado de bolsillo en cada jurisdicción provincial. Esta cuestión, es importante debido a que la pirámide salarial se base en el *sueldo básico* y mientras mayor es dicho porcentaje mayor equitativa las remuneraciones del escalafón docente.

En tercer lugar, el punto más significativo y complejo en la actualidad, es la estipulación de una cláusula "gatillo" con la cual se estipula un porcentaje fijo del salario docente mínimo garantizado respecto del salario mínimo, vital y móvil de manera automática. Es decir, el salario docente no podrá ser inferior a un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil, sin perjuicio de lo que se acuerde en la PND, si esto ocurriere, automáticamente deberá actualizarse. Esta cláusula acordada en la PND requiere ampliar su impacto a lo largo del año 2016, por lo tanto, en el gráfico N° 2, se presentó el salario docente mínimo garantizado mensualizado y la evolución del salario mínimo vital y móvil, para indagar el impacto y funcionamiento de la *clausula gatillo* que estipuló que el Ministerio de Educación de la Nación garantizaría una brecha (distancia) del 20% como mínimo entre ambos salarios, no pudiendo ser inferior a dicho porcentaje de diferencia.

ción del *salario mínimo docente garantizado* se constituye de distintos *componentes* salariales tanto remunerativos y bonificables como los opuestos, dentro de los cuáles en todas las provincias existe un *sueldo básico* que representa junto con *antigüedad* (en este caso de referencia, sería cero) los componentes sobre los cuales se adicionan el resto y se conforma el salario de bolsillo estipulado en cada provincia y a nivel nacional.

10 Es importante detallar la arquitectura y diseño de los salarios docentes en cada una de las jurisdicciones provinciales. La conforma-

Gráfico N° 2
Evolución del Salario Mínimo de la Paritaria Nacional y Salario Docente con
Cláusula Gatillo del 20%.
Año 2016
(\$ corrientes y en %).



Fuente: Elaboración propia en base a CGECSE/MEyDN y MECON.

En el gráfico presentado, se observó que entre febrero y agosto (excepto junio) del año 2016, el salario docente mínimo garantizado fue superior al salario mínimo, vital y móvil, aunque no en un 20% estipulado por la *cláusula gatillo* impulsada por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Asimismo, desde septiembre del 2016 hasta enero del 2017, el salario docente no sólo no cumplió con el incremento superior del 20% sino que fue inferior al salario mínimo, vital y móvil entre un 8,3% y un 12,1%. En efecto, debido a esta situación el salario docente debió ser incrementado para cumplir con el acta de acuerdo paritario y fue el Ministerio de Educación de la Nación que mediante el aumento de fondos nacionales salariales (FONID y PNCSD) quien debió incrementar los recursos para financiar dicha pérdida relativa y poder garan-

tizar el salario mínimo docente garantizado a nivel nacional con la *cláusula gatillo*.

El correlato a nivel de las jurisdicciones provinciales radica que, hacia el último trimestre del año 2016, cuatro de las jurisdicciones, presentadas en la tabla N° 4, que compara salarios mínimos en 2008 y 2016, no incrementaron el salario provincial, posicionando sus salarios provinciales en el umbral que la Nación estableció, reforzando aún más las externalidades negativas previamente detalladas. El Ministerio de Educación de la Nación fue quien se comprometió, mediante acta acuerdo de paritaria, a garantizar mediante la asignación de recursos corrientes del FONID y/o compensación salarial para disponer del financiamiento para garantizar el cumplimiento efectivo de la *cláusula gatillo* introducida como nueva regla de regulación desde el año 2016.

En éste nudo crítico se evidencia la necesidad de reafirmar el rol del Estado Nacional, para apoyar con financiamiento a las provincias establecido mediante la Ley de Educación Nacional N° 20.206/06, que otorga un carácter rector al Estado Nacional para velar por el derecho efectivo a la educación, universal, laico y gratuito con equidad y calidad educativa en todo el sistema educativo nacional.

3. Limitaciones de la Paritaria Nacional Docente

Luego del análisis del marco normativo que constituyó e institucionalizó la paritaria nacional docente desde el enfoque de derechos, el impacto del salario docente mínimo garantizado en los salarios de las provincias y la evidente mejora como herramienta política de redistribución de los ingresos, resulta oportuno y crítico identificar las tensiones más significativas, a las que se aspiró a aportar soluciones, y que aún requieren generarse nuevas opciones de políticas para mejorar los salarios docentes.

Ante el cumplimiento de diez años de la PND, se abordaron distintas condiciones laborales, pero aún no se cuenta con un Convenio Colectivo Marco que regule, defina, organice e institucionalice un marco de referencia del sistema educativo a nivel nacional como política de Estado en el contexto de la gestión de administración descentralizada, de las instituciones, y una gestión centralizada, de la distribución de recursos a nivel federal. En la misma línea, la inexistencia de un marco nacional de referencia de un *nomenclador nacional de cargos docentes* limitó la modificación de los mismos a nivel provincial, perpetuando los históricos nomencladores y, por ende, la estructura de remuneración salarial, que imposibilitó reformar la *relación salarial* existente y vigente en la actualidad como mejora de la calidad salarial docente. Resultó evidente la mejora significativa de la estipulación del salario docente mínimo garantizado como herramienta de mejora de la equidad salarial,

aunque aún persisten desigualdades estructurales, respecto de las posiciones relativas de los cargos docentes. Es decir, en la mayoría de las provincias, ante una situación con similares características, un determinado cargo docente en distintos niveles educativos y/o modalidades, perciben salarios distintos.

El *programa de compensación salarial* aspiró a introducir reglas objetivas de innovación salarial, cuyo impacto desde el inicio apuntó a generar un mayor esfuerzo financiero provincial, pero luego, mermó y, por un lado, generó incentivos negativos para las provincias que optaron por mantenerse en el piso que le permitiera acceder a los recursos y, por otro lado, y debido a la falta de reglamentación del programa, se diluyó su rol como herramienta de compensación y garantía salarial docente. No se logró acompañar, asistir e impulsar la mejora de la calidad de los salarios docentes, generando en muchas provincias un incremento de la cantidad de componentes salariales (no remunerativos, no bonificables) que profundizan la precariedad del salario docente y desjerarquizan la carrera docente. Pesé a que desde la primera paritaria se impulsó y exhortó a todas las jurisdicciones provinciales a la sanción de *leyes paritarias provinciales* no se registró un impacto significativo que permita generar e institucionalizar la negociación colectiva en la mayoría de las provincias. Por último, los contenidos de discusión de la PND, como analizamos, desde el comienzo fueron robustos en políticas públicas educativas, aunque con el transcurso y desarrollo de la PND, se focalizó en el establecimiento del salario docente mínimo garantizado y la discusión se redujo a la puja por el esfuerzo de los aportes en concepto de FONID y PNCSD del Ministerio de Educación de la Nación y las provincias.

Conclusión preliminares y desafíos pendientes

La elaboración de las conclusiones se constituye como el núcleo central puesto que avanzan

en determinar el impacto y las repercusiones que se podrían esperar luego del trabajo de investigación. El plazo inmediato mediante el cual se exigió a este trabajo tuvo como prerrequisito la necesidad de generar distancia y perspectiva que posibilitara observar, analizar y abordar de forma objetiva y metodológica la temática en cuestión. Por lo tanto, implicó que las conclusiones fueran preliminares y estén lejos de constituirse como verdades reveladas. En cambio, los desafíos que se detallan, lamentablemente, poseen mayor fortaleza al contar con mayor antigüedad debido a su falta de resolución.

Entre las conclusiones preliminares, se destaca, en primer lugar, que la instauración de la PND constituyó un *hito histórico* otorgando institucionalidad a la negociación colectiva conformada por un inédito nivel de federalismo educativo entre los actores y representantes del sistema educativo. En segundo lugar, la fuente de derecho que constituyó el marco legal, mediante leyes, decretos, homologación, reglamentación de convenios y acuerdos regularon y establecieron las reglas de funcionamiento y organización de la mesa paritaria que imprimió robustez legal a la misma. Tercero, la implementación de la política de Estado del *salario docente mínimo garantizado* implicó un impacto significativo de mejora en la equidad de los salarios docentes a nivel nacional mediante la reducción de la brecha salarial a nivel nacional y provincial. También garantizó la jerarquización salarial a lo largo de la carrera docente que permitió la recomposición y el incremento real del poder adquisitivo de los salarios docentes, históricamente deteriorados.

El gobierno nacional impulsó e implementó una política de recentralización de la *relación salarial* a nivel nacional, ejerciendo su rol, exigido por la nueva legislación educativa, que lo posicionó como el garante de la equidad y el financiamiento educativo del sistema educativo argentino. La generación y presentación de

la evidencia empírica en materia de análisis de la PND y de los efectos de la implementación de la institución del *salario mínimo* en el sector educativo significó que su utilización resultó efectiva para la recuperación, consolidación y armonización de los salarios docentes. Los desafíos principales de la PND consisten, en primer lugar, que se constituya en el espacio idóneo e institucional a nivel federal para generar y aportar las opciones de políticas públicas para superar históricas deudas pendientes de las condiciones laborales de los docentes.

En segundo lugar, pese a que los acuerdos paritarios tienen rango de Ley, el desafío pendiente es consagrar un Convenio Colectivo Marco que permita regular y armonizar las condiciones laborales de los docentes, entre ellas, el salario docente que, mediante la descentralización provincial, sin un marco nacional, el resultado fue que se generaron 24 subsistemas salariales con múltiples particularidades y complejidades en sí mismas.

Fortalecer la mesa paritaria, tercer desafío, como espacio de acuerdo y resolución de la negociación salarial y de políticas públicas educativas, debido a que los docentes son la pieza fundamental del sistema educativo y, es con ellos y sus representantes gremiales, con los que se deben acordar e implementar las políticas educativas.

El cuarto desafío, implica generar las condiciones de discusión y negociación colectivas en todas las provincias como contrapartida de la institucionalización de la PND y en un esquema de acuerdos federales con articulación directa a nivel provincial. La necesidad que se genera un *nomenclador nacional de cargos* que permita a cada jurisdicción generar las políticas de administración y gobierno tendientes a armonizar la posición relativa de los cargos en un sistema nacional de carrera docente.

De forma complementaria, se requiere impulsar, y es allí en la PND en donde se deben gestionar los acuerdos y consensos, para una nueva carrera docente que permita introducir

los contenidos pedagógicos acordes a los tiempos actuales e introduzca un sistema de incentivos que permita remunerar a los docentes de manera integral contemplando la formación, antigüedad y desempeño superando el *corset* que implica ascender en la carrera docente, para incrementar su salario, que le implica al docente alejarse del aula frente a alumnos.

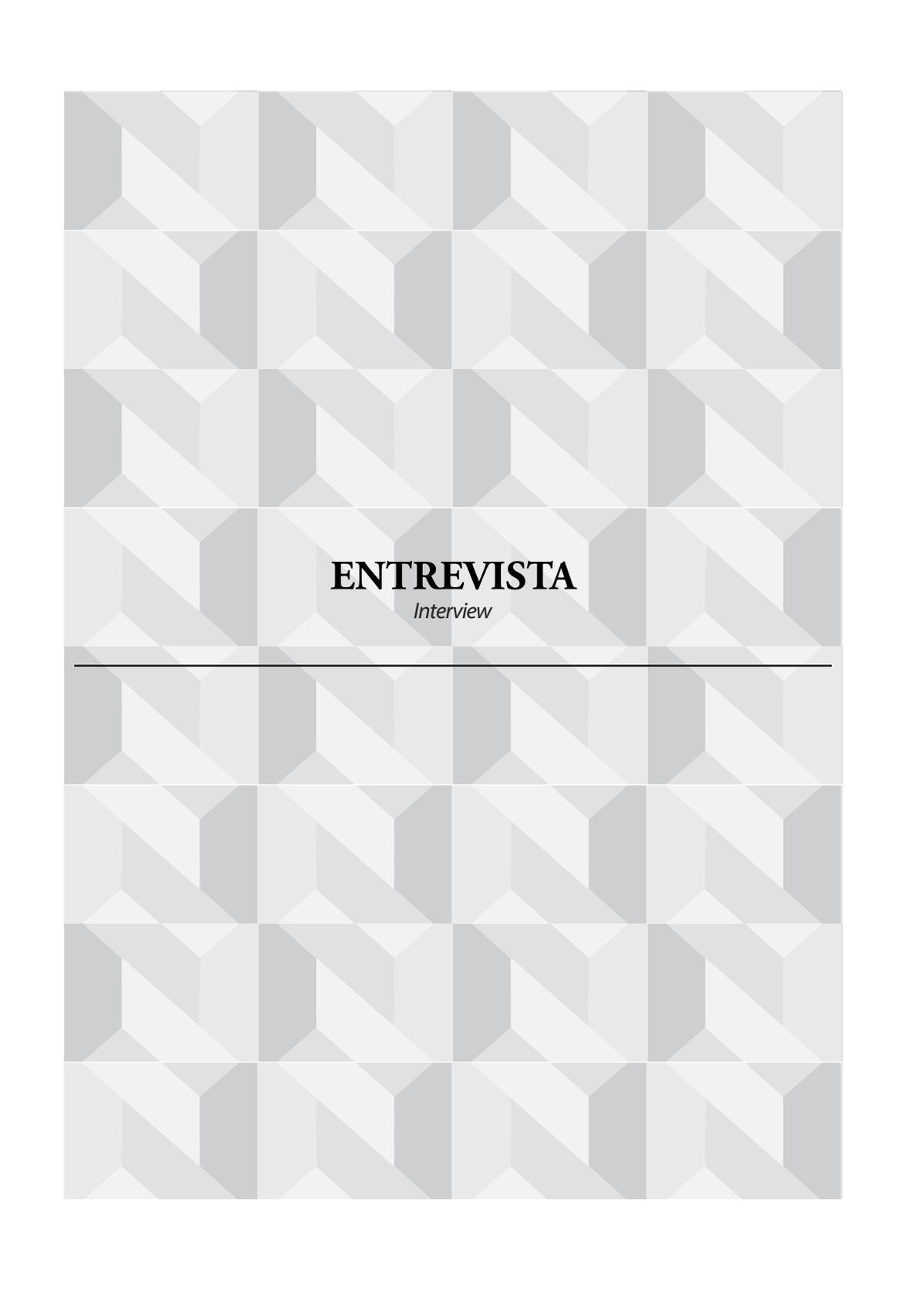
Por último, como corolario, analizamos de forma exhaustiva el origen, la organización y la implementación de la Paritaria Nacional Docente (PND) y el impacto y las limitaciones de la política del salario docente mínimo garantizado. En estos ejes consideramos que se generó la evidencia empírica para aportar a la construcción del pensamiento estatal respecto de la discusión en torno al rol de la Paritaria Nacional Docente (PND) y la política de salarios mínimos y es ésta la principal fortaleza del presente trabajo de investigación. Como conclusión, delineamos algunas conclusiones preliminares y los principales desafíos en materia de mejora de las condiciones laborales y salariales docentes.

Referencias bibliográficas

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Andersen, S. (1999). *The relationship between school design variables and scores on the Iowa Test of Basic Skills*. Georgia: Unpublished Doctoral Dissertation. University of Georgia. Georgia, U.S.
- Ayres, P. (1999). *Exploring the relationship between high school facilities and achievement of high school students in Georgia*. Athens, GA: Unpublished Doctoral Dissertation. University of Georgia. Georgia, U.S.
- Berner, M. M. (1993). *Building conditions, parental involvement, and student achievement in the District of Columbia Public School System, Urban Education*. Vol. 28, Issue 1, 2-36, Washington D.C., U.S.
- Betsey, C. y Dunson, B. (1981). Federal Minimum Wage Laws and the Employment of Minority Youth. *Papers and proceedings of the American Economic Association*. Nº 71, 379-384. Tennessee, U.S.
- Bhaskar, V. (1999). Minimum Wages for Ronald McDonald Monopsonies: A Theory of Monopsonistic Competition. *Economic Journal*. Nº 109, 90-207. New Jersey, U.S.
- Boalm W. M. y Ransom, M. R. (1997). *Monopsony in the Labor Market*. *Journal of Economic Literature*. Nº 35, 86-112. Philadelphia, U.S.
- Boyer, R. (1989). *La Teoría de la Regulación: Un análisis crítico*. Buenos Aires: Editorial Hvmnitas/SECYT-CONICET-CREDAL -CNRS.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bravo, A. P. (1987). *El Congreso Pedagógico en el Congreso Nacional de 1882*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Card, D. (1992). Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage. *Industrial and Labor Relations Review*. Nº 46, 22-40. New York, U.S.
- Card, D. y Krueger, A. B. (1994). An Evaluation of Recent Evidence on the Employment Effects of Minimum and Suminimum Wages. *NBER Working Paper*. Nº 4.528, 1-32. Cambridge, UK.
- Cash, C. S. (1993). *Building condition and student achievement and behavior. (Unpublished doctoral dissertation)*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg.
- Deere, D. (1995). Reexamining Methods of Estimating Minimum-Wage Effects. *AEA Papers and Proceedings*. Nº 87, 232-237. Tennessee, U.S.
- Dickens, R. Machin, S. y Manning, A. (1994). The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from the UK. *NBER Working Paper*. Nº 4.742, 1-22. Cambridge, UK.

- Dolado, J. J. (1996). The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy*. N° 23, 317-372. Oxford, UK.
- Dolado, J. J. (1997). Minimum Wages, Collective Bargaining and Wage Dispersion: The Spanish Case. *Working Paper*. N° 97. 213-263. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- Dobb, M. (1965). *Salarios*. D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Duarte, J., Bos, S. y Moreno, M. (2010). *Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América latina: un estudio regional usando la base de datos del SERCE*. Nota Técnica N° 8. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duarte, J., Jaureguiberry, F. y Racimo, M. (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Earthman, G. I., Cash, C. S., & Van Berkum, D. (1996). Student achievement and behavior and school building condition. *Journal of School Business Management*, Vol. 8, N° 3, 75-98. University of California. Los Angeles, U.S.
- Earthman, G. (1998). The impact of school building condition on student achievement and behavior. *Paper presented at the international conference. The Appraisal of Educational Investment*. Luxembourg: European Investment Bank and Organization for Economic Cooperation and Development.
- Eyraud, F. y Saget, C. (2006). *La reactivación de las instituciones de fijación de salario mínimo*. En OIT (Comp.). *Informalidad, pobreza y salario mínimo*. Buenos Aires: Programa Nacional de Trabajo Decente Argentina 2004/2007.
- Freeman, R. (1979). *Economic Determinants of Geographic and Individual Variation in the Labor Market Position of Young Persons. Youth Labor Market: Its Nature, Causes and Consequences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gonzalez Espul, A. (2001). *La Efectividad de las Políticas de Salarios Mínimos en la Argentina*. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo. 5° Congreso, 2-30. Buenos Aires, Argentina.
- Hamermesh, D. (1981). Minimum Wages and Demand for Labor. *Working Paper*. N° 656, NBER, 1-36. Cambridge, UK.
- Hashimoto, M. y Mincer, J. (1970). Employment and Unemployment Effects of Minimum Wages. *Working Paper*. N° 648, NBER, 1-42. Cambridge, UK.
- Hines, E. W. (1996). *Building condition and student achievement and behavior*. Virginia: Unpublished Doctoral Dissertation. Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Jones, S. (1987). Minimum Wages Legislation in a Dual Labor Market. *European Economic Review*. N° 31, 1987, 1229-1246. Amsterdam.
- Kaizt, H. B. (1970). Experience of the Past: The National Minimum. Youth Unemployment and Minimum Wages. *Bulletin 1657, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics*. 30-54. Washington D.C., U.S.
- Kosters, M. y Welch, F. (1972). *The Effects of the Minimum Wage by Race, Sex and Age. Racial Discrimination in Economic Life*. University of Lexington. Kentucky, U.S.
- Lang, K. y Kahn, S. (1998). The Effect Minimum Wage Laws on the Distribution of Employment: Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*. N° 69. 1-18. Boston University, U.S.
- Manning, A. y Machin, S. (1996). Employment and the Introduction of a Minimum Wage in Britain. *Economic Journal*. N° 106, 667-673. London, U.K.
- Manning, A. (1995). How Do We Know that Real Wages are too High? *Quarterly Journal Economics*. N° 110, 1.111-1.126. London, U.K.
- Marinakís, A. (2006). *Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el cono sur. Informalidad, pobreza y salario*

- mínimo*. Buenos Aires: Programa Nacional de Trabajo Decente. MTEySS-OIT.
- Neumark, D. y Wascher, W. (1996). Is The Time-Series Evidence on Minimum Wage Effects Contaminated. *Working Paper*. Nº 5.631, NBER, 45-78. Cambridge, UK.
- Novick, S. (2008). *Política, leyes y educación*. En R. Perazza (Comp.). *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (pp. 81-118). Buenos Aires: Aique Educación.
- O'Neill, D. J. (2000). *The impact of school facilities on student achievement, behavior, attendance, and teacher turnover rate in Central Texas middle schools*. Texas: Unpublished Doctoral Dissertation. Texas A&M University.
- Partridge, M. y Partridge, J. (1998). Are Teen Unemployment Rates Influenced by State Minimum Wage Laws? *Growth and Change*. Nº 39, 359-382. University of Kentucky, U.S.
- Ragan J. F. (1977). Minimum Wages and the Youth Labor Market. *The Review of Economics and Statistics*. Nº 59, 129-136. Harvard University, U.S.
- Rebitzer, J. M. y Taylor, L. (1995). The Consequences of Minimum Wage Laws: Some New Theoretical Ideas. *Journal of Public Economics*. Nº 56, 245-255. Boston University, U.S.
- Scioscioli, S. (2015). *La Educación Básica como Derecho Fundamental*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Shapiro, C. y Stiglitz, J. E. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review*. Nº 74, 433-444. Tennessee, U.S.
- Solon, G. (1985). The Minimum Wage and Teenage Employment: A Reanalysis with Attention to Serial Correlation and Seasonality. *Journal of Human Resources*. Nº 20, 292-297. University of Wisconsin, U.S.
- Wellington, A. (1991). Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths. *The Journal of Human Resources*. Nº 26, 27-46. University of Wisconsin, U.S.
- Williams, N. y Mills, J. (1998). Minimum Wages Effects by Gender. *Journal of Labor Research*. Nº 19. 397-414. University of Cincinnati, Cincinnati, U.S.



ENTREVISTA

Interview



Entrevista a Yannis Stavrakakis

Interview with Yannis Stavrakakis

Intelectual de renombre internacional, estudió Ciencia Política en la Universidad Panteion de Atenas, Grecia, y Análisis del Discurso en la Universidad de Essex, Reino Unido. Actualmente, es profesor asociado en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Aristóteles en Tesalónica. Autor de varios libros, ensayos y artículos de investigación publicados en revistas internacionales. También ha sido editor de libros de destacada relevancia para la filosofía y la teoría política contemporánea.

“Desde esta perspectiva, si la democracia adquiere relevancia a largo plazo, deberá además ganar las mentes y los corazones de las personas, deberá operar a un nivel visceral. Pero con un requerimiento significativo. La democracia necesita esta dimensión, pero puede solamente florecer si sus efectos colaterales son chequeados. En efecto, su relación con el goce precisa ser de un tipo diferente: necesita movilizar la pasión y el afecto. Por otro lado, pero también, de otro modo, moderar su intensidad y sublimar su potencial agresivo. Esto es lo que Chantal Mouffe describe como el pasaje desde un “siempre presente” *antagonismo* crudo, a un *agonismo* democrático. Este es el desafío cotidiano de una cultura democrática vibrante.”

Por Giuliana Mezza* y Cristina Ruiz del Ferrier**

Fecha de Recepción: 15 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2017.

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, cursa la Carrera de Especialización en problemáticas sociales infanto-juveniles en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es docente universitaria y de nivel superior. Correo electrónico: giuliana.mezza@gmail.com

** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Profesora de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

Las autoras de esta entrevista agradecen a Yannis Stavrakakis por su tiempo y generosidad. Asimismo, agradecen a la Licenciada en Psicología, Victoria Ruiz, por traducir del inglés al español esta entrevista. Cabe señalar que el entrevistado ha dado conformidad a la traducción que aquí ofrecemos.

Giuliana Mezza-Cristina Ruiz del Ferrier: -Para aquellos que aún no están tan interiorizados, ¿podría explicarnos a qué nos referimos cuando hacemos alusión a “la izquierda lacaniana” y por qué ello nos remite necesariamente a todo un campo problemático en el cual circunscribimos a las obras de Althusser, Jameson, Laclau, Mouffe, Žižek, Badiou, entre otros?

Yannis Stavrakakis: -La relación entre el psicoanálisis y la política ya ha sido destacada en la época de Freud y él mismo ha producido muchos libros y textos sobre la interpretación psicoanalítica del fenómeno político y social: religión, psicología de grupo y los fenómenos de identidad colectiva y de masas, entre otros. No es necesario recalcar que esto no fue un capricho de Freud; esta preocupación pertenece al objeto mismo del psicoanálisis: no al sujeto y su psicología, sino al sujeto dentro de sus lazos sociales, al interior de la civilización. Desde este punto de vista, uno podría decir que el psicoanálisis es, por definición, *psico-social*.

En la actualidad, dada la relación psico-social entre la orientación psicoanalítica y el análisis de los fenómenos sociopolíticos, no debiéramos sorprendernos por la emergencia de la gran cantidad de filósofos y teóricos sociales que, muy rápidamente, capitalizaron esta relación para avanzar en el análisis social y en la orientación política inspirados en ideas¹ y conceptos psicoanalíticos: Reich, Marcuse y la Escuela de Frankfurt, Roheim, etcétera. De esta manera, ellos fueron “etiquetados” como la “Izquierda Freudiana”.

1 N.T.: Yannis Stavrakakis hace alusión aquí a *insight*. En psicología, este es un término proveniente del inglés que traducimos al español como “visión interna” o aún más genéricamente como “percepción” o “entendimiento”. Por ejemplo, mediante un *insight*, el sujeto “capta”, “internaliza” o bien comprende, una “verdad” revelada. Por lo tanto, traduciremos *insight* como *idea* que en ella condensa en sí todas estas significaciones.

Un diálogo similar ha emergido, muchas décadas después, cuando los principales pensadores políticos iniciaron y desarrollaron un diálogo similar con la teoría lacaniana. No sólo el propio Lacan articuló ideas (*insights*) disruptivas sobre política y ética –noten, por ejemplo, su comentario sobre la figura de Antígona, su análisis del racismo como una cuestión relacionada al *goce* del Otro², y también su teorización del discurso del Amo y del capitalismo–; sino que, además, siguiendo el ejemplo de Althusser –quien, en la década de los ‘60, ha introducido a Lacan en la izquierda francesa–, un grupo entero de teóricos, desde entonces, avanzó en un *corpus* de trabajo complejo y elaborado utilizando el ímpetu psicoanalítico con miras a repensar lo social y lo político. Es a este grupo –compuesto, entre otros, por Jameson, Laclau, Mouffe, Žižek y Badiou– que yo he denominado “la Izquierda Lacaniana”, registrando y desarrollando muchas de sus ideas (*insights*). Es ahora, casi a diez años de la publicación de mi libro que lleva el mismo título, que podemos concluir sin demasiada dificultad que toda esta gran corriente teórica que inicialmente ha sido denunciada por algunos como una tendencia o una moda oscura, sin embargo, llega para quedarse, inspirada en algunos de los análisis más disruptivos del fenómeno contemporáneo: consumismo, nacionalismo, populismo, etcétera.

G.M. - C.R.F.: -Resulta muy productivo que un egresado de Ciencia Política se interese por el psicoanálisis lacaniano. A la hora de reconocer a sus Maestros. ¿Cuáles fueron los pensadores que más influyeron en su formación, además de Freud, Lacan, Laclau y Žižek?

Y. S.: -Yo había leído algo de Freud en mis años de secundaria, pero lo que realmente me disparó un fuerte interés por el psicoanálisis

2 N.T.: Siguiendo la obra de Jacques Lacan, traduciremos *jouissance*, como *goce*, y *Other's jouissance* como *el goce del Otro*.

(por ambos, Freud y Lacan; como por Melanie Klein) fueron los cursos dictados por Thanos Lipowatz, a quien tuve el privilegio de acompañar durante mis años de Universidad en Atenas. Luego, proseguí mis conocimientos sobre teoría psicoanalítica mientras investigaba y escribía mi tesis doctoral –sobre la contribución psicoanalítica a la teoría de la ideología y el caso de la Ideología Verde– bajo la supervisión de Ernesto Laclau en la Universidad de Essex. Durante esos años, mi interés inicial de investigación, se transformó en un compromiso personal, algo que se fue consolidando cuando comencé mi investigación y, más tarde, con el correr de los años, al concluir mi análisis.

Con Slavoj Žižek nos conocimos en Essex a principio de los años '90, cuando Ernesto Laclau me invitó a presentar su trabajo y a participar en seminarios y en otras actividades académicas. Nosotros colaboramos en muchos proyectos y yo supervisé la publicación de sus primeros libros al griego. La primera fase de su obra fue extremadamente útil en concientizar el potencial de la teorización lacaniana y yo he estado muy inspirado por esto. Más tarde, nosotros discrepamos en una serie de asuntos –una vez más Antígona y su evaluación había sido crucial– y gradualmente fue imposible sostener nuestra colaboración académica. Algo similar ocurrió entre Ernesto y Slavoj. Esperamos que este sacrificio en términos de amistad personal haya traído alguna ganancia en términos del debate académico, aun si ese debate por momentos tomó un tono agresivo. A veces, ello (para alcanzar a un “adversario” académico) constituye el secreto para avanzar a un argumento más sofisticado y dinámico, pero no siempre, no cuando el “adversario” se convierte en “enemigo”, y de esta manera, se elimina la base común del compromiso intelectual compartido...

En lo que a mi desarrollo intelectual respecta, muchas influencias desconectadas también pueden destacarse en relación a las anteriormente mencionadas: la filosofía car-

tesiana, a la cual le he dedicado parte de la investigación de mi doctorado y que me ha permitido comprender las ambigüedades de la modernidad. El trabajo de Thomas Kuhn en la historia y en la ciencia de la filosofía; el constructivismo social en la tradición de Berger y Luckman; las teorías del riesgo; el trabajo de Albert Hirschman; la visión de Chantal Mouffe sobre las paradojas de las democracias modernas, entre otros. Finalmente, una gran fuente de inspiración siempre han sido el arte y la literatura contemporánea, sin las cuales, dudo que hubiese podido comprender lo anteriormente expuesto...

G.M. - C.R.F.: -Lejos de los consensos académicos, ¿Por qué para Usted pueden y deben pensarse juntos psicoanálisis lacaniano, teoría y política? ¿Y por qué ello implica necesariamente una mirada más compleja de los procesos de subjetivación y una clara renovación de la Teoría Política Contemporánea?

Y. S.: -¡No hay ninguna obligación aquí! No se trata de que el psicoanálisis, la teoría y la política necesariamente deban ir juntas... De hecho, el resultado de traer estas distintas tradiciones de manera conjunta hace a la teorización más compleja y a las subsiguientes interpretaciones más difíciles y exigentes. Todo sería mucho más simple si pudiésemos emplear con éxito el paradigma racional, por ejemplo, si pudiéramos explicar todo a través de un criterio simplificado como la ganancia y el interés reducidos a su economía banal y a su dimensión individual. Mucha gente aún cree en esto, ya que resulta muy tranquilizador...

Así y todo, para hacer esto es necesaria una suerte de *ignorancia activa*, que involucra cerrar tus ojos y oídos a la miríada de fenómenos paradójales y a su interpretación aguzada generada al tener en cuenta tradiciones heterodoxas de teorizaciones políticas como el psicoanálisis. Afortunadamente, más y más personas están corriendo el riesgo de moverse e ir más allá de las simplificaciones banales y adoptando el *ethos* psicoanalítico de las teori-

zaciones. Un *ethos* de cuestionamiento continuo más allá, de todos modos, de la fantasía de saberlo todo, un *ethos* del No-Todo. Un *ethos* que intenta capturar el camino por el cual lo necesario y lo imposible conspiran para marcar nuestro predicamento psico-social, para constituir sujetos y objetos, negando al mismo tiempo la completitud teleológica de su identidad.

De hecho, y sorprendentemente, hoy queda claro que el campo emergente "de la teoría política psicoanalítica" ha alcanzado en la actualidad un punto en su desarrollo y en su rápida evolución que merece ser registrado, definido sistemáticamente y evaluado críticamente. De hecho, Routledge me ha pedido que edite *Routledge Handbook of Psychoanalytic Political Theory*³, que es considerado el primer libro de referencia que muestra el estado del arte de la teoría política psicoanalítica, mapeando la genealogía de su desarrollo, identificando sus recursos metodológicos y conceptuales y destacando sus innovaciones analíticas, como así también, su promesa crítica. Mi esperanza es que *el Manual* también facilite la agenda de investigación en un futuro cercano, capturando desafíos emergentes y ofreciendo a los lectores motivación e ideas para futuras actividades de investigación e intervenciones públicas.

G.M. - C.R.F.: - Según su parecer, ¿Cuáles son las principales potencialidades explicativas de las teorías políticas posfundacionales? ¿Qué implicancias tiene para el análisis político concreto?

Y. S.: -Lo que algunas personas denominaron "posfundacionalismo" ha liberado muchas fuerzas potentes e impredecibles que han rejuvenecido a las Ciencias Sociales. Si colocamos nuestra atención a lo que *a priori* fue aceptado como una fundación inamovible –por ejem-

plo, naturaleza humana, necesidades básicas, clases sociales, etcétera– a muy diversas variables, contingentes, que son dependientes del contexto y que sobredeterminan la acción humana, ello ha permitido aumentar nuestra capacidad para arribar a explicaciones más exhaustivas y no reduccionistas del fenómeno social y político.

Al mismo tiempo, esto nos ha alertado sobre los mecanismos causales que no se apoyan en causas positivas, sino más bien en causas negativas o aun en las causas ausentes e indeterminadas –por ejemplo, a algo inexistente o que funciona mal–, de esta manera, instituyendo una dialéctica histórica negativa. En este sentido, por ejemplo, el consumismo puede ser mejor explicado a través de la dialéctica de la falta y del deseo, que por cualquier otra conceptualización de necesidades básicas y falsas. De la misma manera, como Ernesto Laclau lo diría, es imposible capturar el juego de las identificaciones políticas si uno no toma en consideración la fuerza negativa de la dislocación, que desestabiliza a los discursos establecidos y a las identidades, y de esta manera, dispara procesos de articulación discursiva colocando nuevas identificaciones.

Ahora, es importante tener presente que esta perspectiva no niega la importancia de muchos otros factores previamente aceptados como "fundaciones". Esto solamente pone en duda su estatus como fundaciones determinantes –por necesidad– de todo comportamiento socio-político. Por ejemplo, las clases sociales siguen siendo extremadamente importantes. Sin embargo, uno necesitaría examinar cómo exactamente esto se articula en cada contexto histórico y socio-cultural, evaluando su lugar dentro de dialécticas más amplias de inequidad y dominación, marcando a las sociedades humanas e invistiéndolas con diferentes formas y significados.

G.M. - C.R.F.: -Usted ha realizado interesantes aportes en materia de un renovado estudio de la construcción de lo social y de lo político: la

3 *El Manual de Routledge de la Teoría Política Psicoanalítica.*

afectividad, la ética, el discurso, el cambio social. ¿Qué lugar le otorga al rol de la positividad y de la negatividad en la Teoría Política Contemporánea?

Y. S.: -Una de las ventajas de la teoría política psicoanalítica, como también de otras tradiciones teórico-políticas relacionadas a ella, es su intento de evitar dos peligros simétricos: el primero, de una reconciliación teleológica de fuerzas antitéticas –que puede tomar dos formas –la del ala izquierda y la del ala derecha–: el último estadio comunista de desarrollo histórico, por un lado, y el fin de la historia al estilo liberal de Francis Fukuyama, por otro lado–. El segundo peligro lo constituye la idea de que todo antagonismo es una fachada superficial que oculta un terreno homogéneo de inmanencia en el cual todo movimiento es revelado como un momento interno de más o menos un sistema establecido –esta orientación puede, una vez más, tomar formas progresivas y reaccionarias–.

Estresando la dualidad de los impulsos, Freud fue en contra de estas direcciones. Eros, *libido*, y Tánatos, *el impulso de muerte*, son dos, pero a la vez entrelazadas, fuerzas irreductibles. Lo mismo se aplica a la relación entre *lo real* y *lo simbólico* en Lacan; *discurso* y *afecto* en Laclau. Nosotros estamos viviendo en sociedades que son producto de una lucha ambivalente entre creación y destrucción, posibilidad e imposibilidad, articulación y dislocación, deseo y alienación, positividad y negatividad. Esta dinámica, a menudo, da forma a balances particulares de fuerzas que establecen una estabilidad parcial y temporaria, pero estas cristalizaciones de positivismo tienen que ser evaluadas dentro del horizonte integral de la negatividad que marcan nuestra lucha y, al mismo tiempo, que definen nuestro potencial de cambio. ¿Este punto de vista es pesimista? Sólo para aquellos melancólicos comprometidos con la vida política. No es el caso si uno puede cultivar un tipo productivo de duelo (que es probable de ser perdido) orientado hacia el goce parcial (que siempre puede ser

obtenido y que debe ser valorado como tal y no como un sustituto de una completitud perdida).

G.M. - C.R.F.: -**Si bien es un tema muy amplio, ¿Cuáles son sus coincidencias y sus diferencias respecto al pensamiento de Michel Foucault, quien además de filosofía, ha estudiado psicología y ha sido alumno de algunos seminarios de Jacques Lacan, y al pensamiento de Giorgio Agamben, a la hora de poner en valor la potencia de un sistema de pensamiento biopolítico en clave lacaniana para repensar la democracia contemporánea?**

Y. S.: -Ha habido un mito circulando ampliamente, colocando cierto tipo de extrema animosidad entre Foucault y Lacan, que no es verdadero en absoluto. Ellos se conocieron bien y admiraron mutuamente sus respectivos trabajos. Esto es evidente en muchos de los seminarios no publicados de Lacan, como ustedes correctamente lo han señalado.

Por supuesto, esto no significa que entre Lacan y la problemática foucaultiana no haya diferencias. Por supuesto, las hay y muchas. Algunas de ellas tienen que ver con las diferentes tradiciones intelectuales que habitan en el desarrollo de cada uno de sus proyectos; –por ejemplo, Lacan avanza sobre su propia semiótica psicosocial, construida sobre Saussure; pero Foucault no puede ser localizado propiamente en la trayectoria post-Saussureana, y de esta manera, no puede ser clasificado, estrictamente hablando, como un “post-estructuralista”–. Otras diferencias se deben a sus adhesiones a diferentes paradigmas filosóficos –Foucault está más cercano a un punto de vista inmanentista; mientras Lacan parece mucho más influenciado por una perspectiva trascendental, aunque la marca de Spinoza es muy visible en sus enseñanzas–.

Yo creo, de todos modos, en lo concerniente a la biopolítica y al biopoder, que aquí una lógica lacaniana de *goce* –especialmente el *goce* del cuerpo– puede ser compatible con las ideas (*insights*) de Foucault. Yo estoy enseñando todos los años en la Universidad

de Tesalónica un curso sobre Teoría Política Contemporánea en el cual estoy tratando de mostrar el enorme potencial de una lectura paralela entre Foucault, Agamben y la teoría lacaniana, especialmente en lo que concierne a la teorización del poder. Verdaderamente, permitámonos darnos cuenta de la manera en que Foucault agrega lo que él llama, en *Historia de la Sexualidad*, la "hipótesis represiva" —el poder como una fuerza que dice: "NO", que reprime y prohíbe—, como otro tipo de poder: un poder que es más productivo y que opera a través de incitaciones discursivas, y sólo de esa manera, controlando tipos particulares de deseo y goce. ¿No es esta concepción extremadamente cercana al giro que le da Lacan al Súper Yo freudiano prohibitivo y aun sádico? ¿El Súper Yo (social) funciona aún más efectivamente cuando nos manda a gozar!

G.M. - C.R.F.: -El lugar del goce (jouissance) lacaniano que Usted resignifica para poder pensar de otra manera el papel de las emociones y de los afectos en política, ¿qué implicancias tienen en la vida política democrática?

Y. S.: -Obviamente *afecto* y *goce* juegan un rol significativo en cada identificación política. El nacionalismo constituye un caso muy interesante. No solamente nos ofrece una narrativa en la cual un encuentro con una completitud imaginaria de goce es proyectado en nuestro futuro. Da soporte a esta narrativa con experiencias momentáneas de goce parcial (por ejemplo, la victoria de un equipo nacional de fútbol, el disfrute culinario asociado a comunidades sociales particulares) y logra explicar la falta persistente de su completitud, a través de culpar a alguien más, quien, supuestamente, nos lo ha robado a nosotros (los inmigrantes ilegales, los judíos, etcétera).

Desde esta perspectiva, si la democracia adquiere relevancia a largo plazo, deberá además ganar las mentes y los corazones de las personas, deberá operar a un nivel visceral. Pero con un requerimiento significativo. La democracia necesita esta dimensión, pero pue-

de solamente florecer si sus efectos colaterales son chequeados. En efecto, su relación con el goce precisa ser de un tipo diferente: necesita movilizar la pasión y el afecto. Por otro lado, pero también, de otro modo, moderar su intensidad y sublimar su potencial agresivo. Esto es lo que Chantal Mouffe describe como el pasaje desde un "siempre presente" *antagonismo* crudo, a un *agonismo* democrático. Este es el desafío cotidiano de una cultura democrática vibrante. Este ya ha sido el caso desde la democracia ateniense antigua, como Nicole Loraux lo ha mostrado convincentemente, hasta la actualidad.

G.M. - C.R.F.: - A partir de la centralidad del concepto de real lacaniano, ¿podría sintetizar sus principales conclusiones sobre el poder político, la autoridad, el nacionalismo, el consumismo y la publicidad en la actual cultura posmoderna y en este renovado "espíritu del capitalismo" contemporáneo? ¿Puede decirse que luego del capitalismo secularizado (con la ética de la prohibición), del capitalismo de la Segunda Guerra Mundial (con el comando del goce), nos encontramos en una tercera fase o espíritu del capitalismo donde predominan el marketing, la publicidad, el empresario de sí mismo, el emprendedorismo, o por eso mismo aun permanecemos en la segunda fase? En tal caso, ¿en qué consiste el vínculo entre el primer espíritu del capitalismo y el segundo?

Y. S.: -La narrativa sociológica estándar asevera un primer estadio dentro de la modernidad, en el cual, la ética de la prohibición, la ética protestante secular que Weber analizó, fue dominante; y una segunda etapa, después de la Segunda Guerra Mundial, en la cual este fue gradualmente reemplazado por una ética del goce que estimula el consumo.

Este no es, de todos modos, el fin de la historia. Deberíamos leer un poco de Werner Sombart antes de alinearnos exclusivamente con Max Weber. De hecho, a través de la intervención de muchos teóricos psicoanalistas, como también sociólogos e historiadores, hemos arribado recientemente a una conclusión

más reflexiva de acuerdo a la cual las dos éticas, y las dinámicas económicas, así como también las socio-políticas, han estado operando siempre juntas, constituyéndose mutuamente la una a la otra.

De esta manera, aunque el periodo de posguerra haya sido señalado como una hegemización sin precedentes de la vida social por el consumismo y por la ética del goce reforzado, este fue el último episodio en una oscilación continua que nunca cesó, por lo menos desde el siglo XVIII, sino incluso desde mucho antes.

Asimismo, este es siempre un movimiento pendular que oscila de extremo a extremo. Notemos, por ejemplo, la situación del último periodo. Por un lado, hemos sido testigos – especialmente en las últimas décadas– de una difusión cataclísmica de artículos de lujo. Por otro lado, sin embargo, la crisis económica actual ha convertido nuevamente el centro de gravedad al valor de prohibición/sacrificio/austeridad.

Ahora, si este es el caso, si nosotros estamos situados en el momento presente, en el cual este sistema de compromiso mutuo ha entrado en un proceso de crisis sistemática y de rearticulación, ¿cómo deberíamos visualizar las oportunidades emergentes? Lo que es claro, según lo que creo, es que no se puede esperar un cambio real a partir de un simple cambio del centro de gravedad desde uno de los polos de este sistema pendular al otro. Ambos polos están condicionados por fantasías fálicas de completitud. Ambos operan de manera que refuerzan nuestra (coercitiva y/o voluntaria) trampa dentro de los órdenes de dominación, de inequidad e injusticia. Los dos modelos se han alternado a lo largo del tiempo, simultáneamente, coexistiendo en varias formas de mutuo compromiso/escisión, constituyendo un sistema funcional único. Solamente, la articulación de otro tipo de relación ética con el goce, más allá de las fantasías de completitud, con la parcialidad del goce constitutivo,

podría atravesar este círculo vicioso. Solamente un duelo “productivo” de la completitud, permite un abrazo genuino al goce parcial y a la institucionalización de la falta social que abriría los caminos para un cambio verdadero.

G.M. - C.R.F.: -Teniendo en cuenta los cambios acontecidos en materia política y social desde la publicación de *La izquierda lacaniana. Psicoanálisis, teoría, política. ¿Cómo analiza la democracia actual como institución política que intenta institucionalizar la falta social? ¿El antagonismo y el goce de la vida democrática cómo se relacionan con los procesos de desdemocratización y este “tiempo posdemocrático” en el actual contexto de tardo-capitalismo? Y si nos permitís una pregunta lefortiana: ¿cómo podemos reintroducir la participación popular legítima en la dinámica de organización y funcionamiento de la democracia contemporánea para mantener el carácter salvaje de la democracia en nombre de su revitalización?*

Y. S.: -Desde el siglo XIX hasta 1970, uno puede observar, en partes significativas del mundo, avances consecutivos en la inclusión socio-económica, en la incorporación política y en la profundización de las instituciones democráticas. Este proceso fue interrumpido al comenzar el establecimiento de las políticas neoliberales en el Reino Unido (Thatcher) y en los Estados Unidos (Reagan) como un remedio a la crisis de 1970. El inicio del colapso del bloque Soviético en 1989 indicó un incremento mayor de la reciente globalización capitalista y la financiarización, beneficiando la soberanía del mercado en detrimento de la soberanía popular y consolidando lo que Colin Crouch, Chantal Mouffé y Jacques Rancière eventualmente denominaron “*posdemocracia*”.

El retorno de la posdemocracia ha sido precedido por la pérdida del poder del regateo por parte de los sectores populares y de los ciudadanos comunes y del creciente control sobre las decisiones por parte del sector corporativo. Ganando concesiones e introduciendo reformas en relación a las condiciones socio-económicas y a los derechos democráticos,

este proceso nunca es un proceso automático; solamente puede ser el resultado de una lucha social y política sostenida (nótese, por ejemplo, las olas consecutivas de los movimientos tradicionales y nuevos movimientos sociales en los dos últimos siglos, desde el Cartismo en el siglo XIX en el Reino Unido a los movimientos actuales de LGBT –Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales–); las condiciones externas y los eventos impredecibles también pueden ayudar, aunque a veces de maneras paradójales. Por ejemplo, la existencia de la Unión Soviética no benefició a las personas en el bloque del Este; funcionó, de todos modos, como una presión externa que facilitó el consenso democrático liberal del Estado de Bienestar en las condiciones que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Huelga decir, que otros factores jugaron un rol central en esto, como el legado del New Deal, la victoria sobre las fuerzas Nazis y Fascistas, etcétera (reivindicando la administración progresiva, en lugar de la administración reaccionaria de la crisis de 1929).

Por todas estas razones (el decreciente poder en el terreno globalizado; la ausencia de presión real desde las condiciones externas; la incapacidad de capitalizar la crisis global del 2008 que, por lo menos en el contexto de la crisis europea, fue usado eventualmente para promover el neoliberalismo), lo que hoy atestigüamos es una profunda erosión del consenso post Segunda Guerra Mundial, de la premisa de un terreno agonístico precedido por una aceptación compartida de igualdad y de libertad (aun con diferentes énfasis y significados atribuidos a estos distintos significantes) por todas las principales fuerzas políticas en los Estados Unidos y en Europa. Esto, por supuesto, no significa que la situación en 1960 fuese perfecta, pero por lo menos, involucró condiciones favorables a las luchas y a las demandas populares que profundizaron la democracia.

Y, aun así, al punto en que producen una inequidad creciente y un deterioro de las con-

diciones de vida para la mayoría de la población, era inevitable que estos desarrollos despertaran resistencia. Repentinamente, como resultado de lo que Christopher Lasch ha denominado hace tiempo “la rebelión de las élites”, dos mundos se han hecho visibles, polarizando profundamente nuestras sociedades. Algo que Latinoamérica ya ha experimentado con anterioridad. Ahora hay dos problemas aquí, ambos, intelectuales y políticos. Al punto que nosotros estamos aun viviendo en democracias que valoran la “soberanía popular”, las demandas emergentes de los llamados “99 %” necesita ser registrado en profundidad. En lugar de denunciar los agentes voceros de las quejas populares y llamar a un cambio social como “populistas irresponsables”, el *establishment* académico y político necesita asumir su responsabilidad por el desorden en el que nos encontramos en la actualidad y forjar reformas egalitarias radicales. Si fallan en hacer esto, si bloquean aun los moderados llamados de empoderamiento popular (como lo hicieron en el caso de Grecia), entonces, ellos protestarán y posiblemente tomen formas antidemocráticas impredecibles (populismo excluyente y nacionalismo).

Desde un punto de vista intelectual, la situación requiere un balance muy difícil, puesto que requiere gran cantidad de energía y de talento para poder alcanzar un equilibrio entre la necesidad de revitalizar la participación popular y re-energizar la vida democrática, evitando, al mismo tiempo, la mutación de un populismo inclusivo, digamos un “buen” populismo, en un populismo excluyente, un “mal” populismo. Sujeto a discusión, esto es algo que depende de la actitud de las fuerzas elitistas anti-populares, que son usualmente las primeras en crear las condiciones (política, mediática e intelectual) que favorezcan la extrema polarización, iliberalismos y que la democracia agonística quede en peligro.

Por nuestra parte, durante los últimos años, hemos desarrollado un proyecto de in-

vestigación complejo para examinar en detalle esta dialéctica en Europa, en los Estados Unidos y en América Latina, conduciendo un trabajo de campo en todas estas regiones geográficas. Esto ha resultado en una serie de publicaciones, conferencias, y otras actividades académicas, y en el establecimiento de un observatorio accesible online desde la siguiente Página WEB: www.populismus.gr

Obviamente, el populismo reaparece inesperada y dinámicamente en la agenda. Los gobiernos latinoamericanos que ha desestimado el llamado “Consenso de Washington” y los partidos de extrema derecha y los movimientos en Europa que han avanzado en estereotipos racistas y xenófobos, constituyen ejemplos de esta tendencia. Los movimientos sociales emergentes y los partidos en el sur de Europa que han resistido la actual administración de la crisis financiera global, así como a la candidatura presidencial de Donald Trump y de Bernie Sanders en los Estados Unidos, también han sido llamados “populistas”. El proyecto de investigación POPULISMUS involucra un mapeo comparativo de los discursos populistas articulados con estas fuentes con el objeto de facilitar la re-evaluación de las categorías de “populismo” y desarrollar una aproximación teórica capaz de reorientar el análisis empírico de las ideologías populistas en el medio ambiente global en el siglo XXI. Construido sobre la base teórica que ofrece la teoría del discurso desarrollado por la así llamada “Escuela de Essex”, POPULISMUS desarrolla una metodología discursiva con el objeto de explorar las múltiples expresiones de la política populista, para subrayar la necesidad de estudiar el clivaje emergente entre el populismo y el anti-populismo y para evaluar los efectos que este tiene sobre la calidad de la democracia. A través de la divulgación de los descubrimientos de esta investigación, nosotros anticipamos que el análisis sintético del discurso populista, junto con la evaluación emergente del complejo populista y la a me-

nudo ambivalente relación con la democracia, contribuirá al progreso de un conocimiento científico relevante, permitiendo asimismo la profundización de la cultura democrática en tiempo de crisis.

G.M. - C.R.F.: -Para finalizar la entrevista, además del proyecto del POPULISMUS, ¿podemos esperar próximamente un nuevo libro de su autoría?

Y. S.: - Como les he comentado antes, mucho de mi trabajo reciente se ha enfocado en el populismo a través del proyecto del POPULISMUS y en la necesidad de avanzar en su teorización desde un punto de vista discursivo. En particular, veo esta tarea como (1) reflexivamente acompañando la genealogía de sus conceptualizaciones a través de los dos últimos siglos (como, por ejemplo, deviene desde un concepto positivo, a uno mayoritariamente peyorativo); (2) Avanzando en una perspectiva comparativa rigurosa (comparando, por ejemplo, los populismos latinoamericanos y europeos) y también (3) tratando de entender los nuevos populismos igualitarios del sur de Europa que han emergido en el contexto de la crisis de la deuda europea. Actualmente, estoy preparando una monografía titulada: *El escándalo populista*, que ilustrará los ejes centrales de esta orientación.

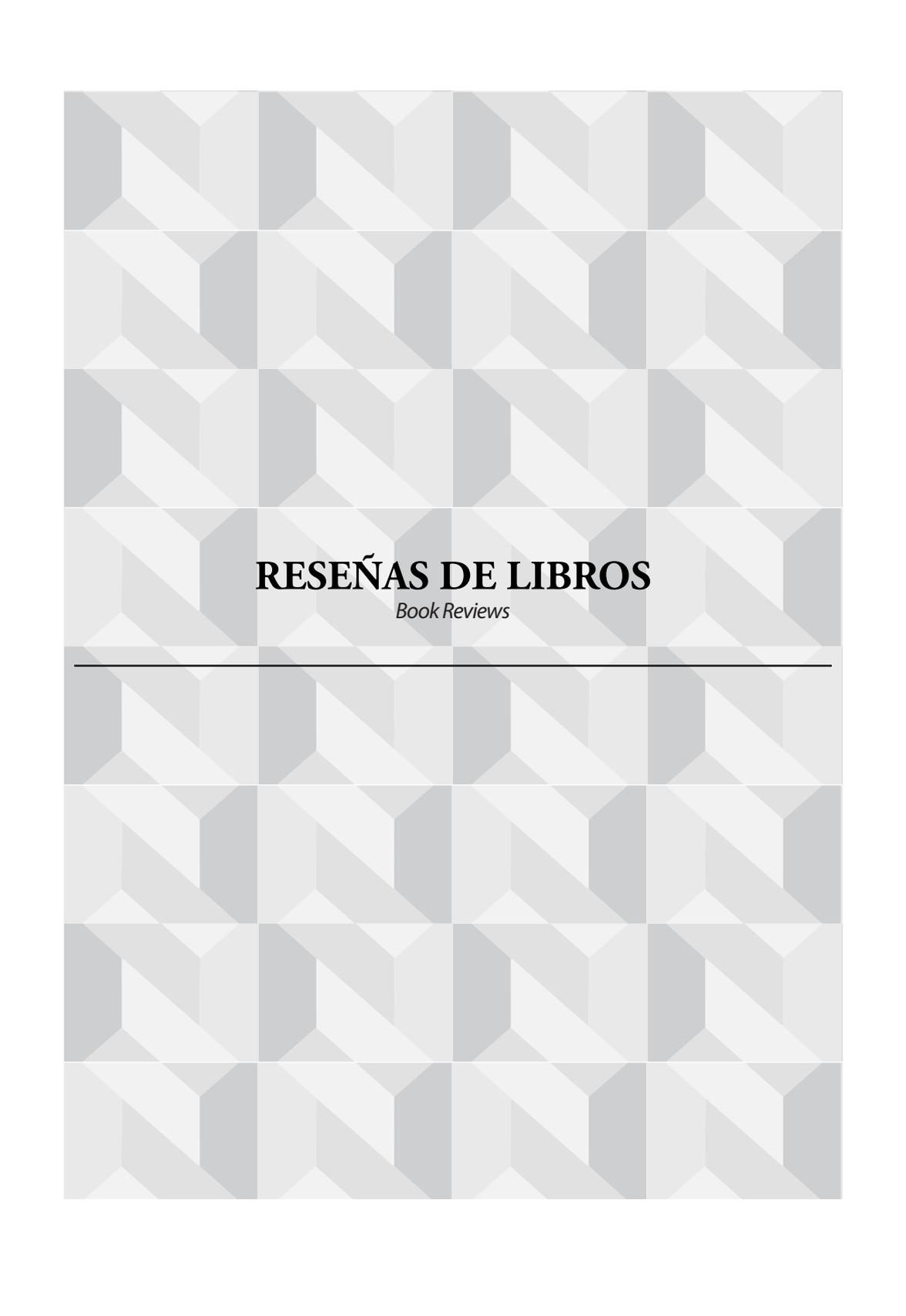
En la actualidad, estas referencias al contexto de la crisis europea, me trae a colación otros aspectos de mi reciente trabajo, los cuales lidian con la crisis misma y su gestión. Esto involucra irnos más allá de los caminos más o menos tecnocráticos en los cuales las crisis son usualmente discutidas. En lugar de iluminar lo que está en riesgo aquí, esta aproximación estrecha oscurece el entendimiento y limita el área de intervención plena de significación. Una aproximación psico-social, por el contrario, podría contribuir a una exploración más reflexiva de las implicancias discursivas y afectivas de las crisis. De cómo la subjetividad y la identificación colectiva son reconfiguradas y manipuladas en *la Sociedad de la Deuda*. Considero que también puede iluminar las

tecnologías de dominación utilizadas por la gestión de la crisis para desmotivar y controlar a la resistencia: ¿Qué estrategias discursivas y políticas, lógicas y repertorios, fueron puestos por las fuerzas hegemónicas en este contexto? ¿Ellos significan una profundización de la mutación posdemocrática de las instituciones democráticas? ¿Son indicadores de un cambio desde lo hegemónico hacia un universo post-hegemónico en los cuales el poder adquiere una función predominantemente biopolítica? Estas son las preguntas que me han preocupado y que actualmente estoy reelaborando junto a una colección de textos ya publicados durante los últimos siete años –mi propio diario de crisis, si se puede llamar así– para crear un libro coherente.

Por último, pero no por ello menos importante, las futuras publicaciones incluirán el anteriormente mencionado *Manual (el Manual de Routledge de la Teoría Política Psicoanalítica)* que realmente me entusiasma: promete ayudar sustancialmente a la accesibilidad y a la atracción más amplia a este campo emergente, con la esperanza de permitirle a muchas más personas la posibilidad de desarrollar un deseo de trabajar dentro de esta tradición de investigación ampliamente gratificante.

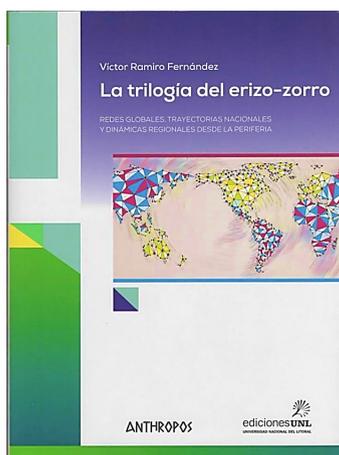
Espero que los lectores hispanoparlantes, principalmente aquellos que en Latinoamérica han estado tan cerca de mi corazón y de mis pensamientos, pronto tengan la oportunidad de acceso a las traducciones de estos trabajos, como ya lo han podido hacer al leer las traducciones de mis libros *Lacan y lo político* y *La izquierda lacaniana*.

G.M. - C.R.F.: -¡Muchas gracias, Yannis, por tu tiempo, por concedernos esta entrevista y por tu gran generosidad para con nosotras!



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews



RESEÑA DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

La Trilogía del Erizo-Zorro.

Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia.

Víctor Ramiro Fernández.

Editorial Anthropos y UNL Ediciones, Madrid, 2017.

(1era Edición, 400 páginas. ISBN: 978-84-16421-47-3).

Víctor Ramiro Fernández, The Hedgehog-Fox Trilogy. Global networks, national trajectories and regional dynamics from the periphery.

Editoriales Anthropos y UNL Ediciones, Madrid, 2017, 400 pages.

Por Alcides Bazza* y Crísthian Seiler**

Fecha de Recepción: 04 de julio de 2017.

Fecha de Aceptación: 15 de septiembre de 2017.

Palabras clave: *Desarrollo, Periferia, Redes Globales.*

Keywords: *Development, Periphery, Global Networks.*

* Abogado con especialización en derecho de la empresa por la Universidad Nacional del Litoral y Abogado en la Universidad Católica de Santa Fe. Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: alcidesbazza@gmail.com

** Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e investigador del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: cristhianseiler@gmail.com

El lector de la obra que aquí se reseña encontrará la culminación de un proyecto desafiante de cinco años de trabajo de uno de los investigadores latinoamericanos más destacados en el campo de los estudios del desarrollo. De formación de Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO Sede académica Argentina), doctorado en Ciencias Políticas (UAM, España), y estudios posdoctorales en Geografía (University of Durham, Reino Unido, y University of British Columbia, Canadá), la carrera y producción académica del Dr. Víctor Ramiro Fernández se ha plasmado en numerosas publicaciones en revistas científicas y libros en los que se puede evidenciar una preocupación constante en torno a los marcos conceptuales, categorías y herramientas analíticas con las que se aborda el problema del desarrollo en los países periféricos.

La obra, titulada “*La Trilogía del Erizo-Zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*”, coeditada por Anthropos (España) y UNL Ediciones (Argentina) en el marco de la “Colección Globalizaciones”, es un trabajo de gran creatividad y originalidad que reflexiona profundamente en torno a cuatro grandes interrogantes: ¿Cuáles son los fundamentos de la desigualdad estructural que rige el orden capitalista a nivel global? ¿En qué se sustentan los divergentes comportamientos nacionales y macro-regionales al interior de la periferia? ¿Por qué algunos países logran –excepcionalmente– romper esa estructura desigual abandonando su posicionamiento periférico? ¿Cuáles son las bases para un nuevo desarrollo económico y social que revierta la desigualdad social y espacial que afecta a los diferentes escenarios del Sur Global, aun de aquellos que, por lo antes dicho, han logrado abandonar la amplia barcaza de la periferia? (pág. 33). Sobre estos interrogantes planteados en la Introducción del libro, el autor brinda pertinentes respuestas apelando a una admirable articulación crítica de dimensiones, conceptos y teorías que

demandan una especial y cautelosa atención del lector para apreciar la riqueza analítica contenida a lo largo de toda la obra.

Bajo el estimulante desafío de reflexionar desde la periferia, la obra tiene un primer basamento en la recuperación de una perspectiva de análisis holística del capitalismo, que reconoce su múltiple dinámica contradictoria y su expresión en las relaciones de poder, jerarquía y dominación, así como de desigualdad, subordinación y exclusión que tienen lugar tanto en la dimensión social como espacial. Este amplio lente conceptual, al que también le formula críticas y del cual no se distancia a lo largo de todo el trabajo, se constituye en el *erizo* que ofrece una excelente pericia de cómo procesos globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales configuran en el escenario actual tanto la reproducción centro-periferia, como las divergencias y particularidades que toman lugar al interior de esta última. Este punto de partida (acorazado de una visión totalizante de la economía-mundo) es clave para adentrarse críticamente sobre los tres cuerpos teóricos que analiza, gestados en los países centrales del norte durante las últimas dos décadas y media y transferidos a la periferia: la literatura de Cadenas de Valor Global (CVG), la de Variedades de Capitalismo (VC), y la del Nuevo Regionalismo (NR).

La propiedad de esos cuerpos teóricos de actuar como “zorro” (siguiendo la metáfora del *erizo-zorro* seguida por el autor, págs. 11 y 12) radica en el específico, particularizado y desarticulado recorte analítico que realiza al momento de construir su objeto de estudio, así como la propensión a analizar las transformaciones contemporáneas de forma subordinada a esas dimensiones y sus actores: las dinámicas globales sectorializadas, los espacios y arreglos institucionales nacionales o las “autosuficiencias” regionales, respectivamente.

La crítica y “reutilización” de estos tres enfoques analíticos particulares y específicos se constituyen dialógica y complementariamente

en el *alter ego* del *erizo*. Esta estratégica articulación brinda los fundamentos que permite que la *trilogía del erizo-zorro* se constituya en una epistemología novedosa de cómo conocer las transformaciones y los cambios en el complejo mundo capitalista contemporáneo.

Bajo esta epistemología, el autor enmienda los límites que poseen los enfoques actuales al momento de responder a los interrogantes centrales del trabajo debido a que, más allá de sus diferencias, esos enfoques comparten la omisión analítica de aspectos relacionados con:

- La consideración de la múltiple dinámica contradictoria del capitalismo (poder, jerarquía y dominación, desigualación, subordinación y exclusión social como espacial). En su lugar, la preocupación pasa a centrarse en las específicas, diferenciables y/o recomendables formas de coordinación y articulación institucional, con especial hincapié en los patrones de organización cooperativo/consensual del conjunto de actores económicos e institucionales involucrados.
- La omisión de esa dinámica contradictoria a nivel del espacio contribuye a desplazar la consideración de la organización centro-periferia del capitalismo, sin permitir herramientas analíticas para ahondar en la especificidad de la condición periférica.
- Asociado a lo anterior, los tres enfoques han sido concebidos y desarrollados en los países centrales a partir de un instrumental diseñado para la comprensión del comportamiento de los actores o instituciones que dominan dichos espacios, y luego, han sido acriticamente transferidos y/o replicados en la periferia.
- Finalmente, la supresión de las formas contradictorias de reproducción del capitalismo y de la especificidad de la condición periférica elude la consideración de las formas de dominación y jerarquías desplazándolas del análisis (global, nacional y regional), al tiempo que aparta la centralidad del Estado

(en todas sus escalas y articulaciones) para diluirlo en el tratamiento y centralidad de la coordinación institucional.

A partir de lo señalado, la obra se compone de una Introducción General, cuatro Capítulos, y una Conclusión General.

Una vez que se presenta en el Capítulo I la estructura y tendencia general de la dinámica capitalista, pero en particular, el ascenso del Sur Global –diferencial y divergente en su interior–, en los Capítulos II, Capítulo III y Capítulo IV, el trabajo propone de forma concatenada una reformulación de los tres enfoques para abordar las redes globales, trayectorias nacionales y las dinámicas regionales.

En el desarrollo de esos capítulos, el autor construye un instrumental conceptual novedoso que introduce las nociones de redes económicas globales (REG) y redes políticas globales (RPG), en relación dialéctica con núcleos de acumulación (NA) y núcleos de implicación estatal (NIE). A través de ese constructo analítico, el trabajo pone en tensión las explicaciones convencionales postuladas por los enfoques analizados para colocarlo en un relato más general desde la periferia que permite, a escenarios como el latinoamericano, un mejor conocimiento de las potencialidades y límites al formular e implementar políticas y estrategias para enfrentar los desafíos del desarrollo.

En este sentido, en el Capítulo II, se examina minuciosamente el primero de los enfoques (el de CVG) como una teoría que surge a la luz de la Teoría del Sistema-Mundo, pero que, en su desarrollo y precisión académica, se separa y se diferencia analíticamente de ella al centrarse en el análisis sectorial y/o por ramas de actividad (*sectorial slices*) –y de manera ahistórica– de los procesos globales que imperan desde la fase global del capitalismo a partir de la crisis de la década de 1970. Al señalar críticamente esas diferencias y el carácter focalizado y particular del enfoque, el autor da cuenta acerca de cómo estas cadenas de valor son

constitutivas de un entramado más amplio de nodos y vínculos sectoriales y/o de actividades económicas y financieras que conforman las REG, coordinadas y articuladas en torno a las empresas transnacionales.

Estas REG y sus nodos centrales, a su vez, actúan bajo un inextricable vínculo con los organismos internacionales y/o de alcance global (Global Economic Forum, World Bank, FMI, entre otros) que articulan las RPG y que les permite preservar y reproducir bajo diversas modalidades las formas de integración jerárquicas, subalternas y, en no menor medida, excluyentes del Sur Global y de sus actores. En particular, el autor resalta cómo en el marco de las mencionadas redes (RPG), tanto el enfoque de CVG como el del NR, han sido apropiados por ellas como dispositivos neoliberales que configuraron imaginarios de desarrollo y construyeron formas institucionales funcionales a la conformación y ampliación de las REG y sus actores más importantes. A través de dichos dispositivos, asegura el autor, la incorporación y articulación económica e institucional de los Estados y actores económicos del Sur Global son pasibles de la jerarquía, reproducción y recreación de las relaciones centro-periferia.

Sin embargo, en tal contexto y como desarrolla el Capítulo III –introduciendo el cuerpo teórico de VC–, se argumenta que el modo en que las mencionadas redes se vinculan con la periferia es variado y disímil, ya que los procesos nacionales no resultan homogéneos ni pasivos, sino diferenciados y activamente guiados por la especificidad de sus trayectorias. La identificación de estas trayectorias es analizada considerando las diferenciales autonomías de esos países definidas, por un lado, a través de sus NA –entendidos como aquellas formas específicas en que los procesos de acumulación son constituidos en un espacio económico determinado– y, por otro lado, por los NIE –que apuntalan las especificidades de los aparatos estatales y las formas de implicación en los

aludidos procesos de acumulación–. En este sentido, se señalan aspectos que la literatura de VC no permite advertir con cabalidad desde la visión de los arreglos y complementariedades institucionales en que focaliza su herramienta teórica. Estos aspectos se relacionan con las propiedades de dichos núcleos, que no sólo atienden a los actores e instituciones internas a los espacios nacionales, sino también a las relaciones que los mismos establecen con las redes económicas y políticas globales en las distintas fases o etapas históricas del capitalismo: la *pax* británica, la *pax* americana y la fase global del capitalismo.

La teorización alcanzada por el autor en este capítulo permite trastocar las bases teóricas de la literatura de VC introduciendo una conceptualización para trascender los modelos estáticos y monoescalares centrados, y explicar las especificidades que asumen los países o macro regiones en cada fase histórica del capitalismo en el contexto periférico. De este modo, el autor erige una *variedad pretérita* centro-periferia, con tres «variaciones de capitalismo» que operan sobre ella: a) las *variaciones temporales* conformadas a partir de las diferentes fases que conducen el proceso de acumulación capitalista; b) las *variaciones espaciales* de la periferia operadas ante los cambios generales que tienen lugar desde los centros en cada una de las fases; y, c) las *variaciones espaciales* –en o al interior de la periferia– expresada en la divergencia de las trayectorias nacionales y macrorregionales que señalan las diferenciadas «capacidades de respuesta» –desde la periferia– en esas diferentes fases (pág. 135 y siguientes).

A través de la inclusión de este categorial, el autor enfatiza que las propiedades de esos núcleos se han definido diferenciadamente en la periferia como resultado de las particularidades que presentan las permisividades externas (habilitación geopolítica para el despliegue histórico de determinados procesos) y las viabilidades internas (construidas sobre la base de determinadas trayectorias históricas

en la conformación de los NA y NIE) como parte de la constitución histórica del sistema capitalista, y que resultan elementos imprescindibles en el análisis de las trayectorias de desarrollo. Mediante esta construcción teórica de las redes y su relación bidireccional con los núcleos –y sus propiedades– se va consolidando un instrumental con suficiente pertinencia para analizar las diferenciales trayectorias al interior del Sur Global, entre los países del Este asiático (EA) y América Latina (AL).

Así, destaca que el contexto de guerra fría permitió un *performance* superior del EA –sobre AL–, sin obstaculizar el fortalecimiento de su NA (endógeno, dinámico, y de progresiva complejización con base en la innovación tecnológica); el condicionamiento por parte de estos países a la inversión extranjera directa; como así también, el acceso al extenso mercado que ofrecían los Estados Unidos como espacio de realización y pasaje del proceso de sustitución de importaciones al orientado a la exportación. En el marco de esas *permissividades*, ese NA fue viabilizado gracias a la configuración de NIE meritocráticos, preparados desde su capacidad técnica y coherencia organizacional centralizada, para un proceso de conducción en parte consensuado y –por sobre todo– disciplinario sobre los actores económicos locales (capital y trabajo) y extranjeros.

En contraste, AL desplegó un escenario de viabilidades y permissividades claramente diferentes que impactaron sobre las propiedades de sus núcleos. Desde el punto de vista de las permissividades externas –o intolerancias–, estos países tuvieron un medio geopolíticamente más inhóspito (impenetrabilidad de los productos latinoamericanos en el mercado americano). A su vez, de manera concomitante, esta restricción externa fue acompañada en el plano interno por: i. la intolerancia de las oligarquías locales para impulsar proyectos de “nacionalismo industrializador” (frente a un NA exógeno y rentista debido al limitado alcance de las reformas agrarias); y ii. la pre-

sencia de una fuerza de trabajo activada y organizada en diferentes frentes sectoriales y de actividad, que trasladaba al interior del Estado sus reclamos distributivos obligándolo a mediar en los conflictos con las distintas formas de capital, impactando directamente en los NIE a través del referido proceso de colonización y copamiento corporativo de sus estructuras. Como resultado de ello, se configuró una matriz de organización y funcionamiento estatal fragmentaria asentada, a su vez, sobre una herencia de prácticas institucionales históricamente ligadas al patrimonialismo –y el extraccionismo–.

En la fase global del capitalismo, no obstante, la divergente calidad y conformación de estos núcleos –que establecen capacidad de respuesta (EA) o acoplamiento (AL)–, el autor no deja lugar a dudas acerca del carácter dinámico y disputado de los mismos. En particular, destaca que, en el EA, y con cierto retraso a lo sucedido en AL, la penetración de las redes económicas y políticas, y la creciente internacionalización económica propició en el cambio de siglo la desarticulación neoliberal de los controles y regulaciones que habían sido resortes fundamentales para dirigir el proceso de desarrollo.

Por su parte, el Capítulo IV, el más complejo y extenso de la obra, introduce a examen el último de los enfoques analizados: el Nuevo Regionalismo (NR). La revisión del mismo permite advertir el modo analítico en que el problema y comportamiento de las dinámicas regionales ha sido abordado en la periferia. Pero, cabe aclarar que dicho examen se realiza en el marco de la construcción teórica y también del recorrido histórico que se fue conformando a lo largo de los capítulos anteriores.

El autor señala que el examen del origen y elementos constitutivos del enfoque adquirió relevancia –en coincidencia con los enfoques anteriores– como una herramienta interpretativa de los procesos globales y la visualización

de la emergencia de “lo regional”, y el papel tanto de las dinámicas de aglomeración espacial de la producción como de los factores no económicos, introduciendo así a la dimensión sub-nacional como protagonista. También, apunta que las respuestas asociadas al examen de las transformaciones a ese protagonismo fueron confluyendo y complementándose con los vinculados al enfoque de CVG, formando un marco de interpretación sin acento en la dinámica conflictual, y fundado en lógicas de acción cooperativa de los actores locales y globales, lo cual ganó gran aceptación y asimilación institucional por parte de organismos internacionales y *policy-makers* estatales (pág. 221).

El desarrollo del capítulo consiste en considerar críticamente el enfoque NR a la luz de los contrastantes resultados entre sus promisorios diagnósticos del protagonismo de las regiones y la profundización de las desigualdades socioeconómicas y espaciales. Para llevar adelante esta tarea, el autor retoma el análisis sobre los casos del EA y AL para observar que, pese a la exitosa experiencia del primer grupo de países durante la posguerra, la insostenibilidad de sus núcleos en la fase global se ve reflejada en las persistentes desigualdades socioeconómicas y espaciales que se reproducen a su interior. En consecuencia, y reintroduciendo la lógica holística y contradictoria del capitalismo, el autor señala que el enfoque nuevo regionalista omite la complejidad de la formación de redes económicas y políticas globales y sus intersecciones con las variables configuraciones macrorregionales y nacionales analizadas en el Capítulo III. De esta manera, destaca la forma en que las dinámicas regionales requieren analizarse en su incorporación a las trayectorias nacionales y el modo en que éstas son vinculadas a la dinámica sistémica en las distintas fases del centro y cambios de la periferia (pág. 230, en adelante).

En este punto del trabajo, el constructo teórico elaborado permite explicar que los

fundamentos de las persistentes desigualdades regionales/subnacionales no son resultado de las fallas en los arreglos institucionales/cooperativos de base local o regional –como postulan los referentes del enfoque–. Antes bien, estas desigualdades emergen por el conflictivo atravesamiento de procesos simultáneos y dinámicos que se suceden inter-escalaramente, entre las variaciones capitalistas presentadas, el modo diferencial de respuesta y/o acoplamiento a las redes que provee la simbiótica configuración de los núcleos (NA y NIE) y el complejo juego de los actores que operan territorialmente.

La visión del complejo de determinaciones/condicionantes multiescalares cuidadosamente construida, al que ha sido indiferente el enfoque *mainstream* del nuevo regionalismo (al igual que los otros dos enfoques analizados), es la pieza fundamental con la cual la propuesta teórica de la obra encuentra completitud. Una pieza a la que los académicos, investigadores, *policy-makers* y/o estudiosos del desarrollo (regional, en particular) no deberían dejar de observar detenida y atentamente al momento de abordar los desafíos estratégicos –desde el punto de vista de la investigación como de la construcción de estrategias alternativas– a fin de provocar que la emergencia de procesos de desarrollo en el SG tengan lugar bajo un carácter inclusivo económica, social y espacialmente.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

Migrantes de países andinos en la Argentina. *Prensa gráfica, redes virtuales y construcción identitaria.*

Cecilia Melella.

Biblos, Buenos Aires, 2016.

(1ª Edición, 243 páginas, ISBN: 978-987-691-444-4)

Cecilia Melella, *Migrants from Andean countries in Argentina. Newspapers, virtual networks and identity construction.* Biblos, Buenos Aires, 2016, 243 pages.

Por María Soledad Balsas*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 19 de agosto de 2017.

Palabras clave: Prensa, Migraciones, TIC's.

Keywords: *Press, Migrations, TIC's.*

* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Master II° livello in "Immigrati e rifugiati. Formazione, comunicazione ed integrazione sociale", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Italia. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora asistente con sede en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: msbalsas@conicet.gov.ar

Podría argumentarse que la investigación sobre medios de comunicación y migraciones internacionales en la Argentina, ámbito en el que se inscribe este libro, presenta múltiples desafíos en la actualidad. Entre ellos es posible destacar la necesidad de trascender los análisis que se centran exclusivamente en las condiciones de producción de los mensajes; de dirigir la atención a géneros y soportes que se extiendan más allá de la prensa y los medios escritos; de sistematizar las reflexiones metodológicas, propiciando el uso de métodos y técnicas que se articulen con los ya conocidos; así como de diversificar el interés hacia colectivos de migrantes poco estudiados y/o menos visibles.

Dentro de este marco, la propuesta de Melella constituye un aporte de valor en diversas direcciones. Aunque parte de la consideración de la prensa escrita, el enfoque adoptado no se circunscribe a la prensa masiva. En este sentido, se observa un interesante desplazamiento de los modos de presentación de los migrantes en la prensa hegemónica a la capacidad de agencia de los grupos afectados por los discursos xenófobos y discriminatorios que tendieron a asociar la reaparición del cólera y la desocupación en la Argentina a partir de la década de los noventa y con la inseguridad y el narcotráfico, más recientemente. En segundo término, si bien toma en consideración a grupos que han sido ampliamente estudiados, como los bolivianos y los peruanos, la propuesta se abre a la problematización de otros colectivos cuya presencia siendo relativamente reciente en la Argentina, en particular de colombianos y ecuatorianos, ha recibido escasa atención científica, aunque no mediática. Por último, este trabajo se inserta en una línea de investigación relativamente reciente en la Argentina que va ganando progresivamente espacio. De este modo, contribuye a complejizar el conocimiento sobre la relación de las y los migrantes en la Argentina con tecnologías de la información y de la comunicación que preceden los medios de comunicación "tradicio-

nales". Desde el punto de vista metodológico, el empleo de herramientas informáticas como *Navicrawler* y *Gephi* para graficar la existencia de redes virtuales resulta asimismo innovador.

El libro está estructurado en ocho capítulos, organizados en dos partes. La primera se denomina "Migraciones de países andinos y la prensa gráfica en la Argentina". El primer capítulo describe las migraciones boliviana, peruana, colombiana y ecuatoriana en la Argentina, sus causas, sus estrategias de inserción y su desarrollo cultural. El segundo capítulo propone un recorrido diacrónico de la prensa gráfica italiana, española, francesa e irlandesa en la Argentina. "¿Por qué la mayoría de éstos [periódicos] ya no existe en la actualidad?", se pregunta la autora. Entre sus funciones principales, identifica seis, a saber: i) medio de información y de opinión; ii) medio solidario y de servicios; iii) espacio de conformación de identidades; iv) lazo de cohesión interna; v) recurso de visibilidad en la sociedad receptora; y vi) participación cívica alternativa. A continuación, se aborda la relación entre prensa gráfica y migraciones sudamericanas, que aparece signada por la victimización y la exotización. En este contexto, los periódicos de las colectividades paraguaya, boliviana y peruana surgen como proyectos de comunicación alternativa que restituye la voz a las y los protagonistas. La primera parte concluye con el estudio de los rasgos temáticos, retóricos y enunciativos que presentan las primeras planas de los periódicos *Renacer* y *Gaceta del Perú*.

La segunda parte —"Migraciones de países andinos y las tecnologías de la información y de la comunicación"— se concentra en la prensa migrante de países andinos en internet, en especial en la WEB y Facebook. En el sexto capítulo, Melella analiza la transposición de *Renacer* y *Gaceta del Perú* a la WEB desde una perspectiva semiótico-comunicacional. "¿Qué elementos se ponen en juego en el pasaje de la prensa gráfica al uso de internet? ¿Qué potencialidades y diferencias se pueden estable-

cer entre la prensa gráfica de migrantes, los periódicos online y las cuentas de Facebook? ¿Cómo se trastocan las lógicas del periodismo gráfico?”, son algunos de los interrogantes a los que busca dar respuesta. Seguidamente, examina la presencia virtual de las asociaciones de migrantes de países andinos en la Argentina a partir de la estructura de los sitios WEB —sus contenidos, sus servicios, los tipos de participación que favorece y los recursos incluidos—, así como su conectividad. En el último capítulo, la autora pone en discusión la existencia de identidades migrantes virtuales. Pero “¿cómo se define la identidad virtual?” Retomando el concepto de migrante conectado de Diminescu, describe la información, la solidaridad, la cohesión interna, la visibilidad, la participación política, la comunicación diaspórica, la contrainformación, el comercio étnico y la construcción de identidades como funciones características de los espacios virtuales de migrantes.

Acaso la secuenciación de los capítulos, así como de la presentación de los contenidos en *Migrantes de países andinos en la Argentina. Prensa gráfica, redes virtuales y construcción identitaria*, sugiere cierta identificación de la prensa impresa de migrantes con la de origen europeo y de las migraciones más recientes con lo digital. En conclusión, la obra representa un esfuerzo necesario en un ámbito político y social como el actual en el que la presencia de migrantes, en general, y latinoamericanos en particular, en la Argentina, vuelve a ser cuestionada.

Sobre los Autores

Note on Contributors

MARÍA SOLEDAD BALSAS es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Master II° livello in “Immigrati e rifugiati. Formazione, comunicazione ed integrazione sociale”, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Italia. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora asistente con sede en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asimismo, es autora de: *Las migraciones en los libros de texto. Tensión entre globalización y homogeneidad cultural*. Buenos Aires: Biblos, 2014.

ALCIDES BAZZA es doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Abogado con especialización en derecho de la empresa por la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y Abogado en la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF). Asimismo, se desempeña como Docente y becario doctoral de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

AGUSTÍN CLAUS es especialista formado en la Licenciatura en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigador asociado a la Red ESTRADO-CLACSO y realizó trabajos de investigación referidos al Estado, Financiamiento Educativo, Trabajo y Condiciones Laborales de los Docentes, Sindicalismo Docente y Estudios de Costos, Inversión y Calidad Educativa. Es autor de varios capítulos de libros y de artículos de discusión en éstas temáticas. Dictó conferencias especializadas en el Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina, en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) y en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Fue Director Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación y posee una trayectoria laboral especializada en planeamiento, administración y economía de la educación, desempeñándose como formulador de políticas públicas para Ministerios de Educación de la Argentina (Nacional y Provinciales). Asimismo, consultor de organismos internacionales especializados (OEI, IIP-UNESCO, BID).

SAÚL ESCOBAR TOLEDO es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-Investigador de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia con el Proyecto: “Trabajo y trabajadores en el México Contemporáneo”. En dicha institución imparte el Diplomado de Historia de México en el siglo XX y es Coordinador del Seminario México Contemporáneo. Es miembro del Consejo Técnico de la DEH-INAH. Forma parte del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo con sede en la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo, forma parte de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios Obreros “Rafael Galván” A. C. Entre sus publicaciones recientes, se destacan: *Salario mínimo y salarios: evolución y situación actual*. En *Más allá de la crisis, el reclamo del desarrollo* (Coordinado por Rolando Cordera), Fondo de Cultura Económica, México, 2015. *El Pacto por México: la forma y el fondo*. En *El orden del mercado y el desorden de la Nación. Reformas estructurales y cambio constitucional en México*. Editorial Itaca-Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2016. *Las reformas a la Ley Federal del Trabajo: una*

perspectiva histórica. En *El orden del mercado y el desorden de la Nación. Reformas estructurales y cambio constitucional en México*. Editorial Ítaca-Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2016 y *Empleo y salarios en el IV Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto*. Brújula Ciudadana (<http://www.iniciativaciudadana.org.mx/brujula-ciudadana>), octubre de 2016. Asimismo, colabora quincenalmente con un artículo en el periódico *El Sur* (www.sur.acapulco.mx).

SAMATA GUIÑAZÚ es Licenciada y doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires y Diplomada Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil (FLACSO) Sede académica Argentina. Desde 2014 es Adscripta en la asignatura “Antropología de las Instituciones y la Gestión”, de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas de la UNRN. Ha sido becaria doctoral de la ANPCyT en el marco del proyecto de investigación: “*Construcciones y prácticas normalizantes de la excepción. Pueblos Originarios, estado y sociedad civil en Argentina*”. En la actualidad, integra los grupos de investigación “*Cartografías y construcciones sociales del espacio en Norpatagonia*”, “*Configuraciones de subjetividad y espacialidad en San Carlos de Bariloche*” y “*Tensiones, agencia y devenir en la reconstitución de colectivos, territorios y memorias indígenas en Argentina*”. Ha publicado distintos artículos con referato sobre su temática de investigación, en torno a la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en la Argentina. Su énfasis está puesto en las formas de reconocimiento estatal de los derechos y particularidades indígenas, con eje en el análisis de diferentes normativas destinadas a materializar y formalizar tal reconocimiento. Su tesis doctoral abordó el proceso de relevamiento territorial de comunidades indígenas (RETECI), ordenado por la Ley Nacional 26.160, proceso del cual también formó parte como coordinadora del

Área Social de la provincia de Río Negro entre 2009-2012.

HÉCTOR LUCENA es Profesor en la Universidad de Carabobo, Venezuela. Su formación incluye PhD en Ciencias Sociales de la Universidad de Glasgow, Reino Unido, 1983. Magister en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales, en Universidad de Carabobo en convenio con OIT y CLAD, 1978; y grado de Relaciones Industriales en Universidad de Carabobo, 1967. Fundador de Maestría en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales; del Doctorado en Ciencias Sociales, Mención Estudios del Trabajo; de la Maestría en Derecho Laboral, todos ellos de la Universidad de Carabobo. Columnista regular de *El Mundo, Economía y Negocios*, y del *Correo del Caroní*. Comparte actividades de investigación y docencia universitaria con programas de formación sindical. Algunas de sus publicaciones pueden localizarse en: www.hectorlucena.blogspot.com, y en: <http://www.riuc.bc.uc.edu.ve/simple-search?query=Hector+Lucena>

GIULIANA MEZZA es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente cursa la Carrera de Especialización en problemáticas sociales infanto-juveniles en la Facultad de Derecho de la UBA. Es Docente del Ciclo Básico Común de la UBA y en el instituto de formación docente ISEFI “Hugo Quinn”. Integra el equipo de investigación: “La cuestión de la democracia y la democracia en cuestión. Aportes para el debate actual sobre la democracia latinoamericana” inscripto en el Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones no Acreditadas de la UBA. Se desempeñó como Coordinadora de publicaciones en la Secretaría de Coordinación Estratégica para el Pensamiento Nacional dependiente del Ministerio de Cultura de la Nación (2014-2015). Estuvo a cargo de la edición de los Cuadernos por una Nueva Independencia y, como parte del equi-

po de contenidos, participó del armado de los Foros Regionales por una Nueva Independencia, incluido el Foro Nacional y Latinoamericano que se realizó en la ciudad de Tucumán en julio de 2015. En octubre del mismo año, se desempeñó como coordinadora general de *El Pueblo y la Política*, Homenaje a Ernesto Laclau, que se realizó en articulación con Chantal Mouffe, en el Centro Cultural Kirchner.

JULIO CÉSAR NEFFA es Licenciado en Economía Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomado en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. Diploma del Tercer Ciclo del Instituto de Estudios de Desarrollo Económico y Social (IEDES) Universidad de París I. Doctor en Ciencias Sociales del Trabajo (especialidad Economía) de la Universidad de París I. Entre sus actividades profesionales, es Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor en las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidades Nacionales de La Plata (UNLP), Lomas de Zamora (UNLZ), Nordeste (UNNE), Moreno (UNM), de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Sus líneas de investigación se basan en Economía del trabajo y del empleo, procesos y organización del trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, relaciones de trabajo, teoría de la regulación, economía del desarrollo y economía de las innovaciones científicas y tecnológicas.

SERGIO ORDÓÑEZ es Investigador titular B de tiempo completo del IIEc-UNAM. Miembro de diversos comités de evaluación y arbitraje en revistas especializadas, concursos académicos y programas de investigación. Realizó sus estudios de posgrado en las Universidades de París VII y París VIII. Participante de casi tres decenas de proyectos de

investigación, responsable de nueve de ellos, en temas relacionados con Economía del Conocimiento, sector electrónico-informático, cadenas de valor, desarrollo económico, Estado e instituciones. Ha colaborado en proyectos de investigación para el Ecos Ministerio de relaciones Exteriores Francia-ANUIES-SEP-CONACYT, así como para la Universidad de California-Riverside. Ponente y coordinador de diversos seminarios a nivel posgrado en la UNAM. Autor de ocho libros, alrededor de treinta capítulos, y de más de tres decenas de artículos en revistas especializadas.

MÁRCIO POCHMANN é Economista, professor titular da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos da Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp. Presidente da Fundação Perseu Abramo. Foi secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo (2001-2004), presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007-2012); consultor de instituições nacionais (DIEESE, FIESP, SEBRAE, MTE) e internacionais (OIT, BID, UNICEF); pesquisador-visitante em universidades na França, Itália e Inglaterra. Autor de mais de 60 livros sobre economia, desenvolvimento e políticas públicas.

JIMENA RAMOS BERRONDO es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, ciudad de México. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de FLACSO, Sede académica Argentina y doctoranda en Ciencias Sociales por la misma institución. Desde 2016, se desempeña como becaria doctoral CONICET en el área de estudios rurales del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Asimismo, se desempeña como docente universitaria en las cátedras de políticas públicas, política social y metodología cualitativa.

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina y como docente de posgrado en la Maestría de Comunicación y Cultura en la UBA. Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Por su parte, se desempeña como Directora del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO y Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, se desempeña como Editora responsable de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Asimismo, forma parte del PICT: *La potencia teórico-práctica del pensamiento político posfundacional. Claves para la comprensión de distintas figuras de la alteridad en el mundo contemporáneo*. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas para las personas con discapacidad.

ROBERTO MAURICIO SÁNCHEZ TORRES es economista de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador de la Universidad de La Salle y de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador Junior en la clasificación de Colciencias. Integrante del grupo de investigación en Análisis de Bienestar de la Universidad Nacional de Colombia, y el de Economía y Desarrollo Humano de la

Universidad de La Salle. Sus áreas de investigación son: economía laboral, tópicos aplicados de desarrollo económico y econometría aplicada.

CRISTHIAN SEILER es Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e investigador del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (CONICET - Universidad Nacional del Litoral), Santa Fe, Argentina. Asimismo, se desempeña como docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Su línea de investigación es el Estado en los procesos de desarrollo en el contexto periférico, en particular, la calidad de las estructuras estatales y las políticas públicas dirigidas a las Pequeñas y Medianas Empresas.

Convocatoria

DÉCIMO NÚMERO

Dossier Capitalismo del conocimiento y
Desarrollo en América Latina.

Coordinador: Sebastián Sztulwark.

Los persistentes problemas del desarrollo latinoamericano no pueden comprenderse si no es en relación a la cambiante dinámica del capitalismo mundial. El problema no es nuevo. Existe una tradición latinoamericana que lleva más de medio siglo de reflexión crítica sobre el tema. Pero en la fase actual del desarrollo capitalista se presentan nuevos elementos de cambio. Una importante literatura ha enfatizado el carácter rentístico y el efecto desestabilizador que el proceso de financiarización le ha imprimido a la economía mundial. Ahora bien, desde la perspectiva de la lógica interna del capital productivo, el principal vector de cambio es el nuevo papel del conocimiento en el proceso de valorización de capital, que se expresa, no sólo en la interrelación entre ciencia y producción, sino también en la creciente importancia que adquieren en esta etapa las actividades de comunicación y diseño. Desde el punto de vista espacial, estas tendencias se expresan en una nueva división internacional del trabajo de base cognitiva que polariza los territorios de la economía mundial según su capacidad para producir nuevo conocimiento y convertirlo en renta de innovación.

A su vez, la emergencia de un conjunto de gobiernos latinoamericanos resistentes a la retórica neoliberal, que han intentado, con distinta intensidad y grados de consistencia, construir autonomía en el plano de la generación y apropiación del conocimiento, pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre los límites y potencialidades que estas experiencias tuvieron a la hora de avanzar en materia de cambio estructural. Este tema cobra particular relevancia en la coyuntura actual de reemergencia neoliberal, que implica una nueva agenda, de corte regresiva, sobre la planificación de la ciencia, la tecnología y la innovación en buena parte de los países de América Latina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* convoca a la presentación de artículos de investigación originales e inéditos sobre la problemática del capitalismo del conocimiento y del desarrollo latinoamericano, considerando los siguientes ejes temáticos:

- Nueva papel del conocimiento en el proceso de valorización capitalista.
- La condición periférica a la luz del despliegue de una división internacional del trabajo de base cognitiva.
- El papel del conocimiento en la planificación del desarrollo.
- La planificación de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva durante los gobiernos progresistas latinoamericanos: avances y limitaciones.
- La agenda científico-tecnológica del neoliberalismo actual.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de febrero de 2018.

Para enviar las contribuciones:
revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:
<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>



Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación 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. La Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra *indizada y catalogada en Latindex con el nivel 1* (nivel superior de excelencia), REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”, CLASE México y Repositorio FLACSOAndes. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV).

Revista Estado y
Políticas Públicas
Núm. 1, Año I, octubre
de 2013.

latindex
REDIB
Red Iberoamericana
de Investigación y Conocimiento Científico

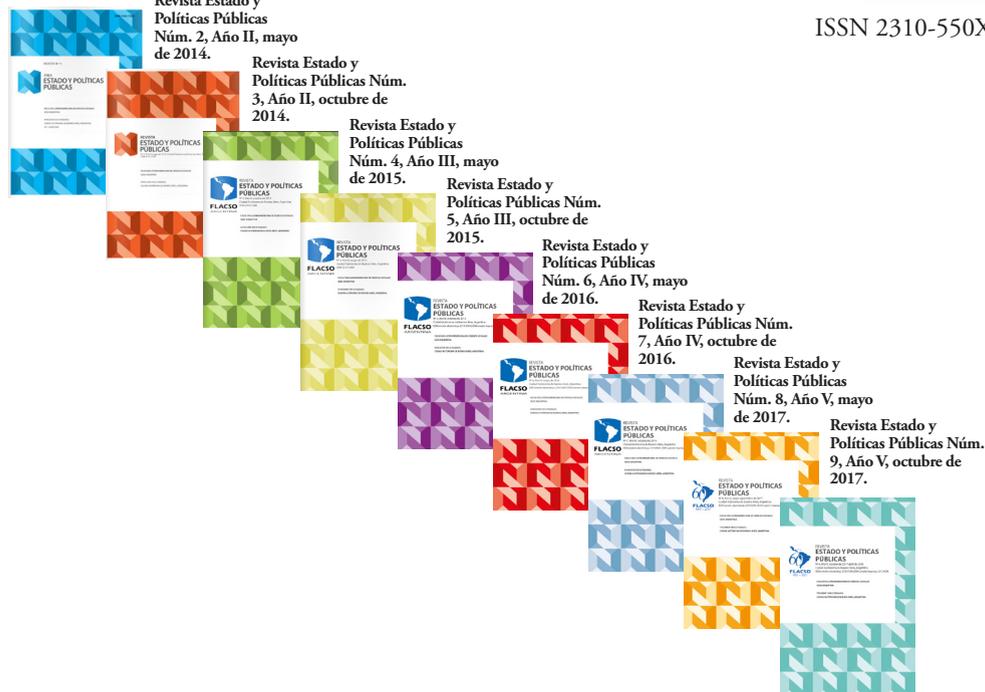
FLACSO
Biblioteca
de Ciencias Sociales
“Enzo Faletto”

FLACSO
Andes

CLASE
Una Latinamericana de
Ciencias Sociales y Humanidades

LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas de Ciencias Sociales

ISSN 2310-550X



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales – FLACSO Argentina.

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz
del Ferrier (Ed.).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
– FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP:
C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos
Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9300.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

Documentos de Trabajo

Documento de Trabajo Núm. I



Evaluando "en clave pública"
 BERNAZZA, Claudia
 COMOTTO, Sabrina
 LONGO, Gustavo
 Mayo de 2015

Documento de Trabajo Núm. II



Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
 GARCÍA DELGADO, Daniel
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina
 (Compiladores).
 Octubre de 2015

Documento de Trabajo Núm. III



El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina
 TIRENNI, Jorge
 (Compiladores).
 Mayo de 2016

Documento de Trabajo Núm. IV



¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR
 RACOVSCHIK, Ma. Alejandra
 RAIMUNDI, Carlos
 (Compiladores).
 Octubre de 2016

Documento de Trabajo Núm. V



El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
 GARCÍA DELGADO, Daniel
 GRADIN, Agustina
 (Compiladores).
 Junio de 2017

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.

Luis Alberto Quevedo (Director).

Área Estado y Políticas Públicas.

Daniel García Delgado (Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP:

C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico:

gestionconocimiento@flacso.org.ar

Dale vida a tu Sueño.



Créditos Credicoop

- Disponibilidad inmediata.
- Débito automático de cuotas.
- Las condiciones más convenientes.

**Tenés Credicoop.
Tenés quien te acompañe.**

Más información en www.bancocredicoop.coop



La Banca Solidaria

Destinado a la Cartera de Consumo. Sujeto a evaluación crediticia y al cumplimiento de las condiciones de otorgamiento de Banco Credicoop Coop. Ltda. Reconquista 484. CABA. CUIT: 30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500. www.bancocredicoop.coop





FLACSO
1957 - 2017